

RECURSO CASACION Num.: 1124/2012

Votación: 22/10/2013

Ponente Excmo. Sr. D.: Manuel Campos Sánchez-Bordona

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. Aurelia Lorente Lamarca

S E N T E N C I A

**TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: TERCERA**

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Pedro José Yagüe Gil

Magistrados:

D. Manuel Campos Sánchez-Bordona

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D^a. María Isabel Perelló Doménech

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Octubre de dos mil trece.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 1124/2012 interpuesto por GREENPEACE ESPAÑA, representada por el Procurador D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuellar, contra la sentencia dictada con fecha 1 de febrero de 2012 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 98/2010, sobre la selección de municipios candidatos a albergar el almacén de combustible nuclear; es parte

recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Greenpeace España interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 98/2010 contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2009 por la que se realiza la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

Segundo.- En su escrito de demanda, de 23 de diciembre de 2010, la entidad recurrente alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida".

Tercero.- El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 13 de mayo de 2011, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala que:

"a) dicte sentencia por la que se declare la inadmisibilidad del recurso al tener por objeto un acto de trámite no susceptible de impugnación o

b) subsidiariamente, dicte sentencia por la que se desestime íntegramente el recurso deducido, confirmando el acto administrativo impugnado.

Todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en el art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa".

Cuarto.- Por auto de 19 de mayo de 2011 se acordó el recibimiento a prueba.

Quinto.- Greenpeace España propuso los siguientes medios de prueba con fecha 9 de junio de 2011:

"I.- Documental, consistente en que:

A) Se tengan por reproducidos, y se incorporen al ramo de esta prueba, los documentos aportados en el escrito de demanda. Dejándose en caso de no admitirse éstos, designados los archivos de las Administraciones, Organismos y entidades privadas en ella citados.

II.- Más documental, consistente en que:

B) Se libre oficio al Consejo de Seguridad Nuclear [...] a fin de que certifique y remita copia del informe general de las actividades del Consejo de Seguridad Nuclear del año 2002 y de la revisión del Plan General de Residuos Radioactivos para actualizar las estrategias y poner en marcha el Almacén Temporal Centralizado (ATC).

C) Se libre oficio al Ministerio de Industria y Energía [...]

-a fin de que certifique y remita copia del proyecto técnico del Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad del Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del proyecto técnico del Centro Tecnológico Asociado al Almacén Temporal Centralizado (ATC) para experimentación sobre residuos y radiactividad;

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad del Centro Tecnológico;

-a fin de que certifique y remita copia del informe sobre la protección física del emplazamiento del complejo;

-a fin de que certifique y remita copia del plan de emergencia del complejo nuclear;

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad de los transportes de residuos radiactivos desde las centrales nucleares al Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio técnico de los contenedores de transporte y seguridad;

-a fin de que certifique y remita copia del informe o Plan de vigilancia policial/militar y protección física de los transportes de residuos radiactivos desde las centrales nucleares al Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio económico comparativo entre la opción Almacén Temporal Centralizado (ATC) y la opción ATI (Almacén Temporal Individualizado, cada central con sus residuos);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad de la opción ATI (Almacenes Temporal Individualizado, cada central con sus residuos) y sus contenedores de almacenamiento.

D) Se libre oficio a Enresa [...]

-a fin de que certifique y remita copia del proyecto técnico del Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad del Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del proyecto técnico del Centro Tecnológico Asociado al Almacén Temporal Centralizado (ATC) para experimentación sobre residuos y radiactividad;

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad del Centro Tecnológico;

-a fin de que certifique y remita copia del informe sobre la protección física del emplazamiento del complejo;

-a fin de que certifique y remita copia del plan de emergencia del complejo nuclear;

-a fin de que certifique y remita copia de los planes de I+D de Enresa desde 1994;

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad de los transportes de residuos radiactivos desde las centrales nucleares al Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio técnico de los contenedores de transporte y su seguridad;

-a fin de que certifique y remita copia del informe o Plan de vigilancia policial/militar y protección física de los transportes de residuos radiactivos desde las centrales nucleares al Almacén Temporal Centralizado (ATC);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio económico comparativo entre la opción Almacén Temporal Centralizado (ATC) y la opción ATI (Almacén Temporal Individualizado, cada central con sus residuos);

-a fin de que certifique y remita copia del estudio de seguridad de la opción ATI (Almacenes Temporal Individualizado, cada central con sus residuos) y sus contenedores de almacenamiento".

Sexto.- Por auto de 18 de julio de 2011 la Sala acordó:

"Se abre el periodo de práctica de la prueba por treinta días:

I. Documental A). Se admite, teniendo por reproducidos los documentos aportados con la demanda.

II. Documental B). No ha lugar a su admisión, pues no se aprecia su trascendencia para la resolución del asunto debatido en el presente procedimiento.

Documental C). No procede su admisión, pues algunos de los documentos ya obran en el expediente administrativo y otros, según resulta de la contestación de la Administración a la solicitud de ampliación del expediente, no están disponibles todavía en esta fase inicial del procedimiento, sin perjuicio de que sean objeto de elaboración en fases posteriores una vez efectuada la selección del emplazamiento.

No obstante, procede solicitar al Ministerio de Industria y Energía que remita, si ha sido realizado, algún estudio o informe en el que se contemple la opción ATI (Almacén Temporal Individualizado).

Documental D). No procede su admisión, pues algunos de los documentos ya obran en el expediente administrativo y otros, según resulta de la contestación de la Administración a la solicitud de ampliación del expediente, no están disponibles todavía en esta fase inicial del procedimiento, sin perjuicio de que sean objeto de elaboración en fases posteriores una vez efectuada la selección del emplazamiento.

No obstante, procede solicitar a Enresa que remita, si ha sido realizado, algún estudio o informe en el que se contemple la opción ATI (Almacén Temporal Individualizado)."

Séptimo.- Recurrido en reposición el auto de 18 de julio de 2011, fue confirmado por el de 23 de septiembre de 2011.

Octavo.- Evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, de la Audiencia Nacional dictó sentencia con fecha 1 de febrero de 2012, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLAMOS: Desestimar el presente recurso contencioso administrativo nº 98/2010 interpuesto por la representación procesal de Greenpeace España contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de fecha 23 de diciembre de 2009, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC), y su centro tecnológico asociado. Sin pronunciamiento sobre las costas causadas."

Noveno.- Con fecha 24 de abril de 2012 Greenpeace España interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación número 1124/2012 contra la citada sentencia, al amparo de los siguientes motivos:

Primero: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional "por vulneración del artículo 24 de la Constitución Española".

Segundo: al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional por "vulneración del derecho de defensa en su vertiente del derecho a la prueba".

Tercero: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional "por vulneración en la aplicación del artículo 105 de la Constitución Española".

Cuarto: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional "por vulneración en la aplicación de los artículos 4 y 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y de los artículos 6 y 8 del Convenio Aarhus".

Quinto: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional porque la sentencia "vulnera el artículo 45 de la Constitución Española".

Sexto: al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional porque "vulnera el artículo 24 de la Constitución Española [...]".

Décimo.- Por escrito de 13 de diciembre de 2012 el Abogado del Estado se opuso al recurso y suplicó su desestimación con imposición de las costas al recurrente.

Undécimo.- Por providencia de 14 de octubre de 2013 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 22 de octubre siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional con fecha 1 de febrero de 2012, desestimó el recurso contencioso-

administrativo interpuesto por Greenpeace España contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2009 por la que se realizó la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC) y su centro tecnológico asociado.

El tribunal de instancia, tras rechazar la objeción de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado (a cuyo entender el acto impugnado no era susceptible de recurso, dada su condición de mero trámite), desestimó los sucesivos argumentos de la demanda, que enumeró en estos términos:

"1.- Improcedencia de la forma jurídica adoptada. 2.- Vulneración del derecho de información y participación. 3.- Ausencia de documentos esenciales. 4.- Vulneración del principio de colaboración y cooperación, al no haber tenido en cuenta a las Comunidades Autónomas. 5.- Desconocimiento de las cuestiones medioambientales. 6.- Nulidad de pleno derecho al amparo del art. 62.1 a), b) y g) Ley 30/1992".

Segundo.- Antes de proceder al examen de las alegaciones de fondo de la demanda, la Sala de la Audiencia Nacional consideró necesario "poner de relieve" determinados antecedentes de la resolución recurrida, en los siguientes términos:

"[...] La Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados, con ocasión de la presentación del Informe General de las actividades del Consejo de Seguridad Nuclear, aprobó, en su reunión del día 14 de diciembre de 2004, una resolución en la que se instaba al Gobierno a que en colaboración con Enresa desarrollara los criterios necesarios para llevar a cabo en España la instalación de un almacenamiento temporal centralizado (ATC) de combustible gastado en consonancia con el Plan general de residuos radiactivos. En dicha resolución se instaba, igualmente, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a que en el plazo de un año propusiera al Gobierno la revisión del Plan general de residuos radiactivos con el fin de actualizar las estrategias en él contenidas, a la vista de la evolución de las condiciones en las que se enmarca el actual Plan y en particular las referidas a poner en marcha el ATC.

Asimismo, dicha Comisión de Industria, Turismo y Comercio, en su sesión de 27 de abril de 2006, aprobó una Proposición no de Ley relativa al establecimiento de una comisión interministerial encargada de establecer los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén

temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y de su centro tecnológico asociado.

Atendiendo al contenido de la citada Proposición no de Ley, se aprueba el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio por el que se crea la Comisión interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y de su centro tecnológico asociado.

A esta Comisión se le asignan las siguientes funciones (art. 3):
a) Establecer las condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que han de reunir los emplazamientos potencialmente candidatos para albergar el ATC. b) Establecer e impulsar los procesos de información y participación pública. c) Desarrollar el procedimiento por el que los municipios interesados puedan optar a ser candidatos para el emplazamiento. d) Elaborar, para su elevación al Gobierno, una propuesta de emplazamientos candidatos, seleccionados entre los municipios interesados, en base a las evaluaciones técnicas realizadas sobre su idoneidad y teniendo en cuenta las propuestas que, en su caso, formulen las comunidades autónomas afectadas.

En cumplimiento de la función contemplada en el apartado c), y una vez establecidos los 'criterios básicos de emplazamientos para la instalación del ATC y centro tecnológico asociado', publicados en la web el MITYC www.emplazamientoatc.es, en virtud de lo acordado por la Comisión en su reunión de 10 de julio de 2008, se procede a efectuar la convocatoria pública para la selección de municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado y su centro tecnológico asociado mediante la resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2009, objeto de este recurso".

Tercero.- Dado que los motivos "materiales" del recurso de casación coinciden en gran parte con los referidos argumentos de la demanda, transcribiremos el contenido de la sentencia de instancia al analizar cada uno de aquéllos. Previamente es necesario abordar el análisis de los dos motivos de casación de naturaleza formal, articulados al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional.

En el primero de ellos, sin cita de ningún precepto procesal supuestamente vulnerado, la asociación recurrente imputa a la sentencia la "vulneración del artículo 24 de la Constitución Española en cuanto a la adecuada motivación de las resoluciones judiciales, ya que en la sentencia se ha realizado una motivación errónea en la aplicación del derecho de participación e información". A juicio de Greenpeace España, la Sala ha realizado una "interpretación meramente formal" de este último derecho (el de participación) y no ha hecho referencia en su sentencia a "la opinión contraria

de todas las Comunidades Autónomas" ni a la propuesta de conclusiones de la denominada "Mesa de diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España".

El motivo carece manifiestamente de fundamento, por dos razones. En primer lugar, porque adopta una vía procesal (la censura de los quebrantamientos de forma) inadecuada para su contenido. La Sala de instancia ha dado respuesta suficiente y motivada -como acto seguido exponremos- a las alegaciones de la demanda, también sobre el derecho a la participación e información, sin que el hecho de que la recurrente discrepe de su contenido permita, sin más, apelar al artículo 24 de la Constitución. El derecho a la tutela judicial no implica que el tribunal haya de atenerse precisamente a la interpretación de la norma que el demandante formule, y en todo caso los eventuales errores en ese proceso de interpretación -que en este caso no se han producido- tienen su cauce propio de revisión casacional, que la recurrente ha utilizado en su cuarto motivo.

En segundo lugar, no es cierto que la Sala de instancia haya dejado de tomar en consideración, como factores presentes en el proceso de participación, ni la actividad de la "Mesa de diálogo" ni la discrepancia de las Comunidades Autónomas. A ambos se refiere de manera expresa en el duodécimo fundamento jurídico de la sentencia, que ulteriormente transcribiremos.

Cuarto.- También al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Jurisdiccional se denuncia en el segundo motivo de casación la "vulneración del derecho de defensa en su vertiente del derecho a la prueba". Sostiene Greenpeace España que "se han producido vulneraciones en la fase probatoria, en cuanto se han denegado pruebas sustanciales y en cuanto no se han valorado tanto las pruebas aportadas por esta parte como es la aportación de un dictamen de expertos en temas nucleares, como tampoco se ha valorado la falta de documentos esenciales del expediente administrativo que esta parte reclamó como prueba."

La Sala de la Audiencia Nacional ya rebatió en el fundamento jurídico décimo cuarto de su sentencia las alegaciones que, a lo largo del pleito, había formulado Greenpeace España sobre la ausencia de documentos relevantes. Lo hizo en estos términos:

"[...] En tercer lugar, se alega que la resolución se ha adoptado sin el contenido suficiente y con omisión de documentos sustanciales y absolutamente esenciales para que en la convocatoria pública se cumplieran todas las garantías exigidas por la normativa, tal y como reconoció el Ministerio cuando se solicitó la ampliación del expediente administrativo. En concreto indica el proyecto técnico el Centro Tecnológico Asociado al ATC, el estudio de seguridad del Centro Tecnológico y los informes sobre la protección física del emplazamiento.

La parte actora no concreta, sin embargo, cual es la normativa específica que exige la elaboración de tales documentos en este momento inicial del proceso, y que habría sido vulnerada.

Y frente al criterio que sostiene, hay que concluir que esos documentos no pueden considerarse esenciales en esta fase del procedimiento, en la que se trata únicamente de seleccionar el emplazamiento, a cuyos efectos se ha elaborado un 'Informe sobre iniciativas asociadas al proyecto del centro tecnológico', que ha podido ser examinado tanto por los Ayuntamientos que han de adoptar la decisión de participar en la convocatoria como por cualquier persona, organismo, institución, asociación etc.. que ha tenido interés. Será posteriormente, una vez hecha esta selección, y ya en la fase de autorización de construcción, cuando tenga que elaborarse el proyecto general de la instalación, según contempla el artículo 17 a) del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, y en la fase de autorización de la explotación el estudio de seguridad previsto en el art 20 del mismo texto legal.

En este sentido, cuando se solicitó a la Administración la incorporación de tales documentos al expediente, a petición de la actora, remitió un escrito de Enresa en el que se indicaba que se había solicitado al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) declaración de apreciación favorable el diseño genérico de un ATC, de acuerdo con el art. 82 del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, a los efectos de poder ser referenciado en el proceso de licenciamiento posterior, no teniendo, por tanto, un carácter obligatorio ni vinculante para el desarrollo del proyecto. Y en apoyo de dicha solicitud Enresa remitió al CSN un documento elaborado por la ingeniería francesa SGN (Almacén Temporal Centralizado. Descripción, Criterios de Diseño y Evaluación de Seguridad).

En cuanto a los documentos relativos al Proyecto Técnico del Centro Tecnológico asociado al ATC y Estudio de Seguridad del Centro Tecnológico, dado que se trata de un elemento menos singular del proyecto, no se ha considerado conveniente solicitar apreciación favorable del CSN, existiendo únicamente un Informe sobre iniciativas asociadas al proyecto del Centro Tecnológico, el cual está disponible en la página web 'emplazamientoatc.es'.

Y por lo que se refiere al informe sobre la protección física del emplazamiento, señalar que formará parte de la documentación de solicitud del permiso de explotación, por lo que no está disponible en esta fase de selección del emplazamiento. Además, este plan tendrá, en general, un carácter estrictamente confidencial, por afectar directamente a la seguridad de las instalaciones".

Quinto.- El segundo motivo de casación contiene, además de otras afirmaciones de carácter general, tres reproches específicos en cuanto a la denegación o valoración de la prueba.

El primero es que "se denegó la prueba solicitada consistente en el informe general de las actividades del Consejo de Seguridad Nuclear del año 2002 y de la revisión del Plan General de Residuos Radioactivos para actualizar las estrategias y poner en marcha el Almacén Temporal Centralizado (ATC)". Lo cierto es que la recurrente se limita a reiterar lo que ya expuso en la instancia frente a la denegación de dicha prueba, a cuyas alegaciones respondió la Sala de la Audiencia Nacional -en el auto desestimatorio del recurso entablado frente al de 23 de septiembre de 2011- del siguiente modo:

"[...] En cuanto a la denegación de la admisión de la Documental B), alega que no alcanza a entender esa negativa, por cuanto el Consejo de Seguridad Nuclear, entre cuyas funciones tiene la de establecer los criterios objetivos para la selección de emplazamientos de instalaciones nucleares y de las radiactivas de primera categoría, y en supuesto de autorizaciones de emplazamientos, el Ministerio de Industria y Energía requerirá para su ulterior remisión al Consejo de Seguridad Nuclear, el informe de las Comunidades Autónomas, entres preautonómicos, o en su defecto, provincias interesadas con anterioridad a la solicitud del informe del Consejo.

Tales alegaciones no desvirtúan la apreciación del Auto impugnado, pues sigue sin apreciarse la trascendencia de la misma para resolver el asunto debatido. La parte actora no justifica la relevancia que tienen el informe general de las actividades del Consejo de Seguridad Nuclear del año 2002 y de la revisión del Plan General de Residuos Radioactivos para actualizar las estrategias y poner en marcha el Almacén Temporal Centralizado (ATC), para determinar la conformidad o no a Derecho de la resolución recurrida, cual es la resolución por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del ATC, ni qué hecho de la demanda se pretende acreditar mediante dicho informe".

Pues bien, esta argumentación del tribunal de instancia no es propiamente combatida en casación, pues Greenpeace España se limita a repetir -como ya lo hizo en reposición- los preceptos legales correspondientes y a afirmar, sin más, que la denegación de la prueba le "impide conocer el criterio del Consejo de Seguridad Nuclear máximo órgano en esta materia". Pero sigue sin razonar justificadamente por qué el informe general de 2002 y la revisión del Plan de Residuos afectarían decisivamente a un acto como el impugnado del año 2009, que se ceñía exclusivamente a la convocatoria pública para seleccionar municipios candidatos a albergar el almacén de residuos, no a otra cosa.

B) Afirma asimismo Greenpeace España que "no figura en el expediente administrativo y se deniega como prueba el proyecto que forma parte de la Resolución consistente en el centro tecnológico asociado [sic] sin que la sentencia se pronuncie sobre una cuestión como ésta". El reproche, en lo que tiene frente a la denegación de la prueba, no tiene en cuenta las razones que la Sala de instancia expuso para fundar su decisión (en síntesis, que se trataba de documentos "no disponibles todavía en esta fase inicial del procedimiento") ni alega razones que, en casación, justifiquen la relevancia de su aportación a los autos, vista la naturaleza de la resolución impugnada, que se reduce a la apertura de la convocatoria del proceso de selección de candidatos y no a la aprobación de los proyectos ulteriores. Por lo demás, la Sala de la Audiencia Nacional se refiere de modo expreso al proyecto técnico del centro tecnológico asociado en el fundamento jurídico decimocuarto de la sentencia.

C) Por último, Greenpeace España incluye indebidamente en este motivo una crítica respecto a la falta de cita, por la sentencia de instancia, de una "carta de científicos e investigadores que se mostraban contrarios al contenido de la Resolución". Ella misma reconoce, sin embargo, que el documento, una vez adjunto a la demanda, fue admitido por el tribunal de instancia, lo que hace improcedente la referencia a él si el motivo casacional tiene como objeto denunciar, en cuanto quebrantamiento de las formas esenciales del juicio, la denegación de ciertas pruebas. Este concreto cauce procesal no es, por lo demás, adecuado para discrepar de la valoración del conjunto de las pruebas aportadas, sin que los tribunales, al realizar dicha valoración, estén obligados a referirse uno por uno a todos los documentos aportados por cada parte del litigio.

Sexto.- En el tercer motivo de casación, ya al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, se denuncia "la vulneración en la aplicación del artículo 105 de la Constitución Española en lo que respecta a la forma jurídica de la resolución que se recurre". La premisa de la que parte la recurrente, también mantenida en la instancia, es que la convocatoria pública para seleccionar el municipio donde se emplazaría el almacén de residuos nucleares tenía la naturaleza de "disposición de carácter general".

La Sala de instancia dedicó al análisis de esta cuestión los fundamentos jurídicos sexto, séptimo y octavo de la sentencia, de cuyo contenido extractamos los siguientes párrafos:

"[...] La distinción entre disposición de carácter general y acto administrativo no siempre es clara. La jurisprudencia ha ido delimitando, en cada caso, si lo impugnado era una norma jurídica o un acto administrativo, a través de unas notas definitorias que permiten caracterizar cada uno de los supuestos, y que podemos sintetizar como sigue.

Las características de las disposiciones de carácter general o normas reglamentarias son las condiciones de generalidad, estabilidad y regulación de derechos y obligaciones para los administrados con vocación de permanencia (SSTS de 23 de octubre de 2002 -recurso nº 9858/1997- y 26 de abril de 2006 -recurso 2963/2002-). Es preciso, en definitiva, que tengan una finalidad normativa y se integren en el ordenamiento jurídico, estableciendo 'ex novo' una ordenación o regulación abstracta, destinada a ser ulteriormente aplicada en una pluralidad absolutamente indeterminada de casos concretos (STS de 2 de julio de 2007-recurso nº 4179/1999).

Los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen una finalidad particularizada (STS de 15 de noviembre de 2005), incorporan un mandato o decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios y unos efectos claramente determinados (STS de 2 de julio de 2007-recurso nº 4179/1999), y se agotan en virtud de su aplicación.

[...] Partiendo de la distinción expuesta, la Sala comparte la postura que sostiene el Abogado del Estado, pues el objeto de la resolución impugnada es la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado y su centro tecnológico asociado, que no puede considerarse como una disposición de carácter general que innove el ordenamiento jurídico y se integre en el mismo regulando derechos y obligaciones para los

administrados, con vocación de permanencia. Se trata, así, de un acto administrativo que regula una concreta situación jurídica, con unos destinatarios y efectos predeterminados, que se agotarán una vez se efectúe dicha selección y se produzca la designación por el Gobierno del emplazamiento del ATC y su centro tecnológico asociado. (Anexo II, apartado h), último párrafo).

Y no obsta a lo expuesto la alusión que hace la parte demandante a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2008, pues ninguna analogía existe entre los Planes de Emergencia Nuclear exteriores a las Centrales Nucleares que se examinan en dicha sentencia y la convocatoria regulada en la resolución aquí impugnada.

En consecuencia, tratándose de un acto administrativo, es ajustada a derecho la forma jurídica adoptada por la Administración, debiendo desestimarse este motivo."

Séptimo.- Frente a estos fundamentos jurídicos Greenpeace España vuelve a aducir en el tercer motivo de casación el artículo 105 de la Constitución aunque no expresa, en concreto, cuál de sus apartados considera vulnerado. Dicho artículo remite a la ley ("la ley regulará") cuestiones diferenciadas como son, además de las relativas a la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (su letra a), el acceso de aquéllos a los archivos y registros o el procedimiento para dictar actos administrativos (letras b y c).

Del contenido del motivo parece deducirse que el apartado eventualmente infringido del referido artículo 105 sería la correspondiente a su letra a). Admitiendo que ello fuera así, la invocación autónoma del precepto constitucional -que, repetimos, lo es de remisión a la ley- no resulta adecuada cuando, acto seguido, la propia recurrente va a discutir si en el caso de autos se dio o no cumplimiento a los preceptos legales de desarrollo, esto es, a las normas específicas que configuran los perfiles de la audiencia y participación ciudadana en materia de medio ambiente.

Frente a la tesis de la sentencia Greenpeace España opone como argumentos -insuficientes- una opinión académica sobre el eventual carácter normativo que pudiera tener en algún caso "la regulación *ex novo* de desarrollo de las pruebas selectivas" y un voto particular inserto en otra sentencia de la misma Sala de la Audiencia Nacional (de 30 de junio de 2011) que versa sobre la Orden ITC/1785/2009, mediante la que se acordó la fecha de cese definitivo de la explotación de una central nuclear. Y vuelve a afirmar que el acto -para

ella, disposición general- enjuiciado en este caso "innova el ordenamiento al establecer normas nuevas y regular relaciones hasta ese momento no previstas".

Expuesto en estos términos el motivo no puede ser estimado. Una resolución que abre una convocatoria pública para seleccionar, conforme a ciertas bases, los municipios interesados en ser candidatos a albergar en su término municipal un almacén de residuos y un centro tecnológico asociado no es de suyo una "disposición general".

Los argumentos aducidos a este efecto por Greenpeace España carecen de consistencia:

A) Por un lado, no tienen suficientemente en cuenta que incluso el voto particular en el que dice apoyarse afirma que la Orden ITC/1785/2009, impugnada en aquel recurso, "obviamente no puede ser considerada como disposición general" (afirmación que Greenpeace España silencia).

B) Por otro lado, la sentencia de esta Sala de 17 de diciembre de 2008 contempla un supuesto diferente, como bien apreció la de instancia, cual es la aprobación por el Consejo de Ministros de los Planes Directores para situaciones de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares, cuyo contenido, afirmábamos entonces, tiene "carácter normativo [pues] obligan a los municipios incluidos en su radio de acción a través de una serie de reglas de general aplicación en situaciones de emergencia nuclear".

C) En fin, la convocatoria y sus bases constituyen un acto singular cuyos efectos se agotan tras el procedimiento de selección de municipios candidatos. Para determinar si, pese a su naturaleza, se incluían en la convocatoria "nuevas normas" generales supuestamente innovadoras del ordenamiento jurídico hubiera sido preciso que la recurrente al menos las concretara, lo que en ningún momento llega a hacer a lo largo del desarrollo argumental de este motivo.

Cuestión distinta es que, incluso tratándose de un acto singular, fueren aplicables al caso las disposiciones normativas -nacionales, comunitarias e internacionales- que regulan la audiencia y participación ciudadanas en las decisiones públicas relacionadas con el medio ambiente, ya se trate de

decisiones con contenido normativo *stricto sensu* o sin él . Tal cuestión, que se aborda en el siguiente motivo casacional, es distinta de la que en este se trata.

Octavo.- En el cuarto motivo, también al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, Greenpeace España denuncia la vulneración de diversas normas del ordenamiento jurídico. A su entender la Sala ha no ha aplicado debidamente los artículos 4 y 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, ni los artículos 6 y 8 del denominado Convenio de Aarhus ("Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente", hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998).

Afirma a estos efectos que "en la sentencia se realiza una motivación y valoración errónea [...] en lo que significa la aplicación de dichos preceptos a una resolución como la que es objeto de este recurso, y sobre la interpretación del concepto de participación real y efectiva, en cuanto a una aplicación conforme al artículo 1.4 y 3 del Código Civil. En este punto también se ha vulnerado la jurisprudencia de aplicación".

Para responder a las alegaciones correlativas de la demanda, la Sala de la Audiencia Nacional había expuesto en los fundamentos jurídicos noveno a decimotercero de la sentencia los razonamientos que justificaban su desestimación. A riesgo de alargar en exceso esta sentencia los transcribiremos (con excepción del undécimo, limitado a reproducir el artículo 6 del Convenio de Aarhus) para mejor comprender los términos del debate en casación. Fueron del siguiente tenor:

"[...] En segundo lugar, se opone la vulneración del derecho de información y participación y en concreto lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del convenio Aarhus, y artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Entiende que, conforme a dichos preceptos, la Administración debió adoptar las pertinentes medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real. Y ello no ha sido así, lo que vicia de nulidad todo el procedimiento, puesto que se ha obviado el trámite de consulta para decidir sobre la opción de gestión de residuos, y solo se ha abierto

trámite de alegaciones una vez que ya existen una serie de emplazamientos preseleccionados, y limitando el contenido de las alegaciones a la idoneidad de las propuestas formuladas por los Ayuntamientos, pero sustrayendo del debate general la cuestión sustancial que es el modelo de gestión de residuos.

[...] El análisis de este motivo exige hacer dos puntualizaciones previas: la primera, que el acto impugnado es una concreta convocatoria pública para la selección del emplazamiento destinado a albergar el ATC y su centro tecnológico asociado y no el modelo de gestión de residuos radiactivos, cuyo debate excede del objeto del presente procedimiento.

Y la segunda que, habiendo concluido que no estamos ante una disposición de carácter general sino ante un acto administrativo, no resultan de aplicación el artículo 8 del Convenio Aarhus que se refiere a la 'Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general', ni el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), relativo a la 'Participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente'.

La resolución impugnada no tiene el carácter de disposición reglamentaria, instrumento normativo, plan o programa, y por tanto, no pueden considerarse infringidos unos preceptos que regulan la participación del público en la fase de elaboración de tales instrumentos.

[...] Hechas estas aclaraciones, y por lo que se refiere a la denunciada vulneración del artículo 6 ('Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas') del Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio Aarhus), este precepto dispone, por lo que aquí interesa, que [...]:

[...] Pues bien, al margen de que el objeto de la resolución impugnada no sea la autorización del Almacén, sino la selección del emplazamiento, la Sala aprecia que la participación del público en las distintas fases del proceso ha sido respetada, según resulta de los datos obrantes en el expediente administrativo.

Así, en la Mesa de Diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España se consideró que esta instalación era la opción más adecuada para solucionar el problema relativo a la gestión de los residuos radiactivos de alta actividad procedentes del parque nuclear español, y se acordó activar, con vistas a su construcción, los mecanismos de información y participación pública que permitan alcanzar un amplio consenso político e institucional. Esta Mesa de Diálogo, de la que formó parte la asociación recurrente, gozó de una gran representatividad, pues estuvo integrada, por Diputados, Senadores,

representantes de las Comunidades Autónomas, de los Ministerios de Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Sanidad y Consumo y Educación y Ciencia, del Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional de la Energía, Red Eléctrica de España, S.A., Enresa, Federación Española de Municipios y Provincias, Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares, Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Consejo de Consumidores y Usuarios, Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía Eléctrica, Asociación Española de la Industria Eléctrica, Agencia Energía Nuclear de la OCDE, Asociación Española de Periodismo Científico, ETS de Ingenieros Industriales de Madrid, y Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Sevilla.

Por otra parte, en el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y su centro tecnológico asociado, establece como una de las funciones de esta Comisión 'establecer e impulsar los procesos de información y participación pública' (art. 3 b).

Así, en su primera reunión celebrada el 7 de julio de 2006, aprueba una nota informativa en la que se describen los aspectos básicos del proceso a seguir para la selección del emplazamiento y las características del proyecto a desarrollara fin de remitirla a los medios de comunicación. Asimismo, y con el objetivo de orientar el proceso de información y participación pública, acuerda crear una página web en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para informar acerca de las características del proyecto y del desarrollo del proceso, que permita favorecer la participación de los agentes sociales que deseen formular comentarios o sugerencias en relación al mismo.

Se publica la nota informativa en diversos medios de comunicación y se crea la página web www.emplazamientoatc.es.

En la tercera reunión de la Comisión celebrada el 18 de septiembre de 2006, el Coordinador del Comité informa sobre <<la evolución del proceso de información iniciado el pasado mes de julio con la inserción de un anuncio en los medios de comunicación. Se refiere a las solicitudes de información o consultas recibidas y las contestaciones a los interesados, que se han efectuado dentro de la misma semana de su recepción. Se ha tratado de sistematizar las contestaciones incluyendo una parte particularizada, en función de la pregunta, y una información estándar>>.

En la cuarta reunión celebrada el 9 de octubre de 2006, la Comisión acuerda <<Con el fin de favorecer la participación ciudadana a lo largo del proceso de designación del emplazamiento, que se proceda a hacer públicos los informes solicitados al Comité Asesor Técnico, a medida que se vayan concluyendo, con el fin de que aquellos que lo deseen puedan remitir sus comentarios en un plazo determinado>>.

En la quinta reunión celebrada el 27 de noviembre de 2006, los miembros de la Comisión analizan la nueva revisión de los documentos elaborados por el Comité Asesor Técnico, y, tras formular algunos comentarios finales, acuerdan que, una vez incorporados, se proceda a su publicación en la página web para que quien lo desee pueda remitir sus comentarios, según el criterio adoptado en la reunión anterior de la Comisión. Los documentos son los siguientes: - Criterios básicos de emplazamientos para la instalación ATC y Centro Tecnológico Asociado; - Eventuales riesgos e impactos para las personas y el medio ambiente asociados a este tipo de instalaciones (ATC); .- Almacenamiento temporal centralizado de combustible irradiado y residuos de alta actividad. Referencias internacionales;- Informe sobre las iniciativas asociadas al proyecto. Centro tecnológico.

Y en cuanto a las actuaciones en materia de información y comunicación, el Secretario de la Comisión informa sobre el escrito remitido por la Agrupación de Municipios en áreas con centrales nucleares (AMAC), en el que se detalla su calendario de actuaciones y jornadas previstas para informar sobre la ATC a las zonas nucleares, para lo que cuenta con la colaboración técnica de Enresa Asimismo, el Coordinador del Comité Asesor Técnico informa sobre la propuesta de dicho Comité en relación con las Instituciones y Agentes Sociales a los que considera podría dirigir específicamente la información relativa al proyecto. La Comisión, en una primera valoración, muestra su conformidad con dicha propuesta, si bien manifiesta que esta podrá ser modificada o ampliada a medida que se vaya desarrollando el proceso.

Al objeto de facilitar su tarea informativa, el Coordinador del Comité presenta a la Comisión una propuesta preliminar de presentaciones-tipo en relación con los distintos aspectos del proyecto, que pueden adaptarse según el auditorio al que vayan dirigidas. La Comisión manifiesta que la información que transmita el Comité deberá ajustarse a los documentos aprobados, al igual que las presentaciones-tipo, aunque puedan contener alguna información adicional de carácter didáctico. Acuerda que, en base a este criterio, revise y complete dichas presentaciones y las remita posteriormente a la Comisión para que sean analizadas en su próxima reunión.

Así, en la página web se publican los siguientes informes elaborados por el Comité Asesor Técnico:

- .- Criterios básicos de emplazamientos para la instalación ATC y Centro Tecnológico Asociado.

- .- Almacenamiento Temporal Centralizado de Combustible irradiado y residuos de alta actividad. Referencias internacionales.

- .- Informes sobre las iniciativas asociadas al proyecto. Centro Tecnológico.

- .- Eventuales riesgos e impactos para las personas y el medio ambiente asociados a este tipo de instalaciones (ATC).

.- Riesgos del transporte del combustible nuclear gastado al Almacén Temporal centralizado (ATC). Experiencia y estudios internacionales.

.- Estrategia para el almacenamiento temporal de combustible gastado y residuos de alta actividad. Necesidad de un almacén temporal centralizado.

.- Informe sobre experiencias internacionales sobre procesos para la selección de emplazamientos para un ATC.

Y se indica que quien lo desee puede enviar comentarios sobre los mismos a: consultas@emplazamientoatc.es.

[...] En consecuencia, la participación pública en el proceso ha sido respetada, mediante la participación en la Mesa de Diálogo de representantes de un gran número de instituciones y sectores de la sociedad, y la publicación de las decisiones e informes relativos a la necesidad de construir el Almacén Temporal Centralizado de combustible irradiado y residuos de alta actividad, y la posibilidad que se ofrece de que quien lo desee pueda realizar los comentarios y sugerencias que estime oportunos en relación con esa decisión.

Esta participación incluye también a las Comunidades Autónomas, que han formado parte de la Mesa de Diálogo, y han tenido oportunidad de formular las sugerencias, comentarios, incluso discrepancias, que ha estimado oportunos a través del sistema articulado por la Comisión Interministerial en la mencionada página web, con lo que ha de rechazarse también el motivo de impugnación referente a la vulneración del derecho de participación de las Comunidades Autónomas.

Además, la propia resolución impugnada prevé un trámite de alegaciones y de participación pública, una vez comunicado a los municipios candidatos las zonas no aptas de su término municipal para albergar el ATC y su centro tecnológico, disponiendo en el Anexo II, apartado f) que 'la Comisión publicará en la página web www.emplazamientoatc.es y notificará a los municipios solicitantes, a la Federación española de municipios y provincias y comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren los municipios admitidos, así como a aquellas organizaciones o asociaciones cuyos fines guarden relación directa con el objeto del presente procedimiento, requiriéndoles para que formulen las alegaciones que tengan por convenientes, sobre la aplicación de los criterios de la convocatoria a las candidaturas presentadas' [...]"

Noveno.- Greenpeace España discrepa en su cuarto motivo de la Sala de la Audiencia Nacional en cuanto a la aplicación del artículo 8 del Convenio de Aarhus (y del correlativo artículo 16 de la Ley 27/2006). En coherencia con su tesis de que la convocatoria para seleccionar el municipio receptor del almacén constituía una "disposición general", no estima acertada la decisión

de instancia que, precisamente por no admitir dicho carácter, niega la aplicación de los citados artículos 8 del Convenio y 16 de la Ley 27/2006.

En el motivo no se vierte, sin embargo, ninguna crítica específica dirigida a censurar la apreciación de la Sala sobre la aplicación del otro artículo del Convenio de Aarhus invocado en la demanda, esto es, del artículo 6 que se refiere a la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas. Ello significa tanto como admitir la corrección jurídica de la tesis de la Sala en este punto, o lo que es igual, su apreciación de que el procedimiento seguido antes de concluir con la resolución objeto de litigio (la tan repetida convocatoria pública para seleccionar el municipio) respetó las exigencias del Convenio de Aarhus en relación con la participación del público en la toma de decisiones. Afirmación por lo demás bastante obvia pues basta la lectura de las diferentes actuaciones seguidas a estos efectos (que la Sala de instancia refleja en el duodécimo fundamento jurídico de su sentencia, antes reproducido) para concluir que, ya desde el comienzo mismo del procedimiento, se pusieron a disposición de los potenciales interesados (y del "público" en general) las informaciones pertinentes, dándoseles a unos y a otros la posibilidad de participar en el proceso de formación de la decisión "cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real", y facilitándoles la consulta de los documentos pertinentes.

Si ello es así -como en efecto sucede- bien puede afirmarse que *a fortiori* se respetaron también las reglas, menos constrictivas, que el Convenio de Aarhus (artículo 8) exige durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Dicho artículo sólo exige que el Estado signatario "se esfuerce por promover" una participación efectiva del público en una fase apropiada y cuando las opciones estén aún abiertas, a cuyo efecto "conviene" que los Estados fijen un plazo suficiente para permitir una participación efectiva, publiquen un proyecto de reglas o los pongan a disposición del público por otros medios, y den al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos.

Dado que, repetimos, esos mecanismos de participación del público se respetaron en el caso de autos, el hecho de que el tribunal de instancia no haya admitido -correctamente- el carácter "de disposición general" de la convocatoria pública impugnada, a los efectos del tan mencionado artículo 8 del Convenio de Aarhus, resulta ya irrelevante.

Décimo.- En el quinto motivo de casación se imputa a la Sala la infracción del artículo 45 de la Constitución Española "en cuanto desconoce la aplicación del derecho de protección del medio ambiente, en un tema tan trascendental como es el de la política nuclear".

El objeto de esta parte del recurso son las afirmaciones que el tribunal expone en el fundamento de derecho decimosexto de su la sentencia, al dar respuesta a la correlativa alegación de la demanda. Su contenido -así como el del fundamento jurídico precedente, en el que la Sala resume las alegaciones de la parte actora, y del fundamento jurídico decimoséptimo, que versa sobre la misma cuestión- es el siguiente:

"[...] Finalmente, se invoca que la resolución impugnada desconoce las cuestiones medioambientales al ser insuficiente el contenido de la misma al respecto, máxime teniendo en cuenta que los estudios genéricos de seguridad y de impacto ambiental, a los que hace referencia no constan en el expediente administrativo. La indefinición y la ambigüedad del proyecto queda de manifiesto y limita totalmente el análisis de las distintas opciones a elegir, tal y como exige el Convenio Aarhus. En relación con ello señala que no se ha valorado que no hay ninguna urgencia para construir este ATC, puesto que, como demuestran informes periódicos del Consejo de Seguridad Nuclear al Congreso de los Diputados, hay varias centrales nucleares que aún tienen capacidad de almacenamiento para muchos años en sus piscinas de refrigeración de combustible gastado, y en las centrales que ya no disponen de capacidad se ha optado por construir un Almacén Temporal Individualizado. Destaca que no se han elaborado, ni valorado, ni en todo caso dado a conocer una serie de estudios comparativos entre las diferentes opciones. Y desde el punto de vista económico no tiene sentido hacer un ATC puesto que actualmente existen dos ATIs operativos y uno más en proyecto, y por tanto, el Gobierno puede decidir construir tres nuevos ATIs en lugar de un ATC.

[...] Tampoco este motivo puede ser acogido. Una de las funciones atribuidas a la Comisión Interministerial en el RD 776/2006 es la de establecer las condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que han de reunir los emplazamientos potencialmente candidatos a albergar el ATC (art. 3 a).

La Comisión encargó un informe al Comité Técnico Asesor sobre los criterios básicos del emplazamientos para la instalación del ATC y Centro Tecnológico; y entre estos criterios se establece la exclusión del territorio sometido a protección por su interés patrimonial, tanto los espacios naturales protegidos como las áreas de valor cultural e histórico:

- El emplazamiento se ubicará fuera de las áreas que forman parte de la red europea de Conservación de la Naturaleza Natura 2000. En el caso de España ésta incluye los Parques Nacionales, Parques Naturales y otras figuras equivalentes cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, los Lugares de Importancia Comunitaria (LICS) las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS).

- El emplazamiento se ubicará preferentemente, como cualquier otro tipo de instalación industrial, en áreas que, aún no estando sometidas a legislación conservacionista, no se encuentren situadas en la proximidad de espacios con hábitat de especies animales y vegetales en peligro de extinción. También quedará fuera de zonas protegidas del Ministerio de Defensa, Montes de Utilidad Pública y terrenos que formen parte de la Red Española de Vías Pecuarias.

- Se evitará la localización del emplazamiento en zonas donde se conozca o deduzca la existencia de elementos de interés patrimonial (histórico, arqueológico) que puedan ser afectados por estar en la zona de influencia de la instalación o de las obras para construcción de la misma. Así mismo se tendrán en cuenta los acuerdos europeos sobre protección del paisaje (Convenio Europeo del Paisaje) y las figuras de protección desarrolladas en la legislación autonómica.

Estos criterios fueron trasladados, en lo esencial, a la resolución impugnada, en su art. 3º.

Por otro lado, y en cuanto a la alegación de que el Estudio de Seguridad y la Evaluación de Impacto Ambiental de la instalación no constan en el expediente, hay que tener en cuenta que los mismos se deberán realizar posteriormente durante el proceso de licenciamiento para las distintas autorizaciones de la instalación, no siendo preceptiva su elaboración en esa fase de selección del emplazamiento".

[...] Manifiesta también la parte actora, en la argumentación de este motivo, que no había urgencia ni necesidad en la construcción del ATC, y que no se han valorado las distintas opciones entre ATC y ATIs, pero no justifica en que medida ello implica desconocer las cuestiones medioambientales ni acredita que la opción ATIs sea más respetuosa con el medio ambiente que la opción ATC.

Por otra parte, se ha aportado en fase probatoria, a petición de la propia parte recurrente, un Informe elaborado por el Departamento de Planificación de Enresa en octubre de 2006 sobre 'Comparación económica almacén Temporal Centralizado versus Almacenes Temporales Individualizados', en el que se concluye que el coste global de ocho instalaciones en centrales es el doble que el de una instalación independiente.

Asimismo, en la página web www.emplazamietnoatc.es consta un informe elaborado por la Comisión Interministerial sobre 'Estrategia para el almacenamiento temporal de combustible gastado y residuos de alta actividad. Necesidad de un almacén Temporal Centralizado' de 14 de mayo de 2007, que expone los diferentes aspectos bajo los que contemplar la necesidad de un ATC . Así: i) Razones estratégicas: - La disponibilidad del ATC permite liberar los emplazamientos de las centrales nucleares una vez finalizada su operación y concluidas las tareas de desmantelamiento y clausura, pudiendo destinar, de este modo, los emplazamientos para cualquier uso sin restricciones de ningún tipo; - El ATC permite agilizar las tareas de desmantelamiento de las CCNN, pudiendo ordenar paulatinamente la retirada del CG, así como proporcionar capacidad de maniobra ante eventualidades que pudieran presentarse en el futuro, tales como la necesidad de desmantelamiento anticipado de alguna central o problemas que pudieran surgir en torno al comportamiento del combustible durante su almacenamiento. Téngase en cuenta que para poder iniciar el desmantelamiento de una central nuclear, es requisito imprescindible haber retirado todo el combustible gastado del núcleo del reactor y de las piscinas de almacenamiento.

ii) Fundamentos técnicos

- El ATC constituye en si mismo una instalación autónoma de funcionamiento totalmente reversible; es decir, dispone de todos los servicios para recibir, manipular y almacenar el CG y los RMA/RAA, así como realizar el camino inverso de salida de los residuos de la instalación para proceder a la siguiente etapa de gestión, lo cual dotaría al sistema de gestión de residuos español, de una flexibilidad y capacidad de maniobra plena. Mantener esta capacidad para una solución basada en ATIs resulta tecnológicamente complicada, en particular si se contempla la posibilidad de que las instalaciones se mantengan operativas durante un plazo de tiempo superior a los 20 años, con la central desmantelada, ya que sería necesario dotar a los ATIs de las instalaciones de proceso en las que se pueda manejar el combustible para poder intervenir en caso de necesidad.

- El ATC, al disponer de zonas activas (celda caliente) en las que se puede manejar y acondicionar el CG, permitirá contar con instalaciones en las que investigar el comportamiento del combustible durante el almacenamiento temporal y con relación a su gestión final.

iii) Consideraciones económicas y de control: - El ATC supone una reducción del coste del sistema global de gestión temporal de los residuos de alta actividad, frente a la opción de almacenamiento en cada central. En este sentido, las estimaciones realizadas indican que una solución basada en ATIs, supondría un coste superior (de 2 a 3 veces) a una solución basada en ATC; - Un ATC, al suponer una reducción en el coste del sistema global de gestión temporal de los residuos frente a otras opciones, permite disponer y utilizar mayores recursos económicos para continuar investigando y aplicando nuevas medidas de gestión y control en la instalación única⁴.

iv) Referencias internacionales

Las tecnologías de almacenamiento temporal para combustible gastado y residuos de alta actividad, tanto en húmedo como en seco, están ampliamente contrastadas y disponen de una larga experiencia operacional de modo que existen numerosas referencias de su utilización en todos los países con programas nucleares. Cabe, sin embargo, señalar que existe una tendencia, cada vez mayor, a concentrar la capacidad de almacenamiento en instalaciones centralizadas en lugar de dispersarla en instalaciones individualizadas. Existen instalaciones de este tipo en países como: Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Holanda, Reino Unido, Suecia y Suiza. La mayor parte de estos países cuentan, a su vez, con los programas más avanzados en el desarrollo de las estrategias para la gestión y control únicos.

El único inconveniente de la solución centralizada frente a las individualizadas es el asociado a los transportes. En este sentido, hay que señalar no obstante, las extraordinarias medidas de seguridad que se toman en este tipo de transportes, las cuales residen en dos aspectos fundamentales: el embalaje y las condiciones del transporte. La rigurosa normativa a la que están sometidos, avala la bondad de las estadísticas existentes en este tipo de transportes. Teniendo en cuenta los volúmenes transportados y las distancias recorridas, la ausencia de accidentes o incidentes con consecuencias radiológicas significativas constituye todo un record en el contexto del transporte de materiales tóxicos y peligrosos."

Undécimo.- Frente a estos detallados razonamientos jurídicos Greenpeace España realmente pocos argumentos opone. Se limita a invocar, con carácter general, la protección del medio ambiente "como valor informador del ordenamiento jurídico recogido en el artículo 45 de la Constitución" y a reiterar lo que ya dijo en la demanda, esto es, que "se ha impedido conocer elementos esenciales del proyecto". Añade, además, algo que nada tiene que ver con dicho artículo como es la oposición de las Comunidades Autónomas a albergar el almacén de residuos radioactivos.

El planteamiento del motivo está desenfocado en cuanto trata de proyectar sobre una cuestión específica (qué municipio, de entre los candidatos, está en mejores condiciones para acoger el emplazamiento, dentro de las bases ya referidas, algunas de ellas de naturaleza medioambiental) otras que, como bien advierte el tribunal de instancia, sólo ulteriormente podrán ser examinadas, una vez que se pongan en marcha los procedimientos preceptivos para autorizar la construcción del almacén. Aunque Greenpeace España no llega a afirmarlo, parece partir de la inviabilidad medioambiental de cualquier emplazamiento, más que del análisis circunstanciado y riguroso de los criterios de selección acogidos para designar

aquél, entre los que se encuentran los basados en razones y factores medioambientales.

Duodécimo.- En el sexto y último motivo de casación, de nuevo al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, se denuncia una nueva infracción del artículo 24 de la Constitución Española, esta vez porque la Sala habría desconocido "el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a una resolución con enorme trascendencia social y económica".

El (breve) desarrollo del motivo se limita en realidad a dos afirmaciones. La primera es que "la vulneración del derecho de información y de participación en los términos señalados en el presente recurso limita el derecho de defensa por cuanto se desconoce el contenido real del mismo y se desconoce las consecuencias que va a tener. Esta falta de información y participación y la vulneración de estos derechos impide una adecuada defensa por cuanto limita el acceso al contenido de la resolución y del proyecto en todos sus términos". Dado que hemos rechazado la premisa de la que parte Greenpeace España esto es, hemos corroborado la decisión de instancia en cuanto al cumplimiento de las reglas legales en materia de participación ciudadana, la conclusión obtenida de aquella premisa es igualmente rechazable.

La segunda afirmación, ajena a la vía procesal adoptada en este sexto motivo, es que la Sala no se habría pronunciado sobre el incumplimiento de una de las actuaciones previstas en el Plan General de Residuos Radiactivos aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de junio de 2006, aquella según la cual la metodología para seleccionar el emplazamiento debería conducir a que éste goce de la "debida aceptación social". El reproche (que lo es en realidad de incongruencia omisiva y debería haber seguido el cauce del artículo 88.1.c de la Ley Jurisdiccional) resulta infundado pues, además de que la correlativa alegación puede considerarse rechazada de modo implícito, precisamente la selección del emplazamiento fue objeto de una convocatoria pública y de los trámites de participación antes expuestos para, al menos tendencialmente, propiciar aquel objetivo (lo que no implica que, como cualquier otra decisión de este género, esté ausente de polémica o de rechazo por diferentes agentes sociales o instituciones).

Decimotercero.- Procede, por todo lo expuesto, la desestimación del recurso de casación con la preceptiva condena en costas a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional. A tenor del apartado tercero de este artículo, la imposición de las costas podrá ser "a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima". La Sala considera procedente en este supuesto limitar hasta una cifra máxima de cuatro mil euros la cantidad que, por todos los conceptos enumerados en el artículo 241.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte contraria.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLAMOS

Primero.- Desestimar el recurso de casación número 1124/2012 interpuesto por Greenpeace España contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, de la Audiencia Nacional con fecha 1 de febrero de 2012 en el recurso número 98/2010.

Segundo.- Imponemos a la parte recurrente las costas de su recurso en los términos precisados en el último de los fundamentos de la sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: Pedro José Yagüe.- Manuel Campos.- Eduardo Espín.- José Manuel Bandrés.- María Isabel Perelló.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.