



RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0432/2015

FECHA: 24 de febrero de 2016

Nombre: D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ
(Presidente de TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
ESPAÑA)

E-mail: jesus.lizcano@transparencia.org.es

ASUNTO: Resolución de reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ, mediante escrito de 7 de diciembre de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ (Presidente de TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA) solicitó, el 31 de octubre de 2015, en base a la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y en escrito dirigido al CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR (CSN) la siguiente información relacionada con el proceso de evaluación, designación y aprobación del Almacén Temporal Centralizado (ATC) en el municipio de Villar de Cañas:
 - a. Informe emitido en el que se recogen los criterios que sirvieron de base para la adjudicación del emplazamiento del ATC al municipio Villar de Cañas.
 - b. Informe/s emitido/s de carácter geotécnico e hidrogeológico sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC.
 - c. Informe presentado por la empresa URS en relación con las condiciones de terreno y del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas.
 - d. Informe presentado por los geólogos del CSN en Julio de 2015 sobre las condiciones del emplazamiento de Villar de Cañas, así como la nota interna emitida posteriormente por éstos.
 - e. Informe y criterios para la aprobación del emplazamiento de Villar de Cañas por parte del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear de 27 de julio de 2015, teniendo en cuenta el informe desfavorable de los geólogos del propio organismo.



- f. *Cuantía estimada por el CSN del probable sobrecoste del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas y forma en la que el CSN prevé cubrir ese elevado sobrecoste y el desequilibrio financiero de 1.800 millones de euros estimado por el Tribunal de Cuentas.*
2. Mediante escrito de 6 de noviembre, el CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR dio respuesta a la solicitud de información presentada remitiendo documento adjunto en el que se le indicaba lo siguiente:
- Información nº 1: "Le informamos de que la designación del emplazamiento del ATC no fue competencia del Consejo de Seguridad Nuclear". Asimismo, se le remite a la página web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para obtener más información.*
 - Información nº 2, 3, 4 y 5: "Conforme al artículo 14.2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, en nuestra página web www.csn.es se encuentra publicado el informe técnico que soporta la decisión del Pleno del CSN de fecha 27/07/2015. Dicho informe ya incorpora en sus conclusiones los distintos estadios previos a la evaluación"*
 - Información nº 6: "Respecto a este último asunto, es importante resaltar que al CSN sólo le compete la seguridad nuclear de esta instalación en todas y cada una de las diferentes fases y etapas, con sus correspondientes autorizaciones (previa o de emplazamiento, construcción, explotación, modificación, ejecución y montaje de la modificación y desmantelamiento) que prevé el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR), del mismo modo que sucede con cualquier otra instalación nuclear ubicada en el territorio nacional. Son, por tanto, otras partes las que deben valorar los aspectos económicos a los que hace referencia"*
3. Con fecha 4 de diciembre, D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ, estando disconforme con la repuesta proporcionada por el CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR y al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, presentó reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:
- En cuanto a la respuesta a la información nº 1 solicitada en el escrito, señalamos lo siguiente: Se solicitaba de forma explícita el informe con los criterios que sirvieron para la adjudicación del emplazamiento en Villar de Cañas.
Según la Ley 15/80, de 22 de abril, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, en su artículo 2 se indica que, entre las funciones de este organismo, está la de "emitir informes al Ministerio de Industria, Energía y Turismo relativos a la seguridad nuclear, protección radiológica y protección física, previos a las resoluciones que éste adopte en materia de concesión de autorizaciones para las instalaciones nucleares (...)". Dichos informes serán preceptivos en todo caso y, además vinculantes cuando tengan carácter negativo o



denegatorio de una concesión y, asimismo, en cuanto a las condiciones que establezcan, caso de ser positivos.

Por otra parte, el artículo 28.1 de la Ley de Energía Nuclear indica expresamente que, para las instalaciones nucleares “El régimen jurídico de las autorizaciones se establecerá reglamentariamente y definirá las autorizaciones aplicables a cada una de las fases de la vida de dichas instalaciones, que se referirán al menos a la selección de emplazamientos...”.

Por último, el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas en su artículo 12.1 define la Autorización previa o de emplazamiento como “un reconocimiento oficial del objetivo propuesto y de la idoneidad del emplazamiento elegido...”.

Entendiendo que el Almacén Temporal Centralizado para residuos radiactivos de alta actividad que se pretende construir en Villar de Cañas (Cuenca) es una instalación nuclear atendiendo a la definición de la misma que figura en la normativa mencionada, el CSN debe emitir informe preceptivo y vinculante previamente a la concesión de la autorización de emplazamiento.

La respuesta del CSN da a entender que en la “designación” de dicho emplazamiento no ha participado el CSN. Con las bases jurídicas establecidas entendemos que la respuesta resulta incorrecta pues da a entender que el CSN no ha intervenido en ningún momento en el proceso de selección.

Además, tal y como se menciona en la respuesta del CSN al punto nº 6, la autorización previa o de emplazamiento es parte del licenciamiento al que tiene obligación de informar el CSN, ya sea favorable o desfavorablemente.

Por todo lo anterior, se reitera la solicitud de los criterios con los que se ha evaluado la idoneidad de esta ubicación.

- b. En cuanto a la información solicitada en el punto nº 2 del escrito, en la misma se pedía expresamente el o los informes emitidos sobre aspectos geotécnicos e hidrogeológicos. La respuesta del CSN remite al informe técnico publicado en su web. En dicho informe no se menciona nada respecto a estas cuestiones específicas. En este sentido TI-España reitera la petición de información en los mismos términos, y de forma específica, se solicitan los informes efectuados por el Área de Ciencias de la Tierra del CSN en relación con las características hidrogeológicas y geotécnicas de los terrenos, y que sirvieron de base para el dictamen técnico del Pleno.
- c. En cuanto a la información solicitada en el punto nº 3 del escrito, una vez más, la respuesta nos remite al informe técnico publicado. Dicho informe no entra en detalles sobre la idoneidad del emplazamiento.

De forma específica TI-España solicita los informes que fueron realizados por la consultora URS que fue contratada por el CSN para las evaluaciones de la caracterización de los terrenos (incluido el informe emitido en octubre de 2014 y los informes que se hubieran emitido durante 2015 en sucesivas evaluaciones, a medida que se



fueran conociendo más datos de la caracterización de los terrenos de Villar de Cañas). Alguno de estos informes aparece mencionado, por otra parte, en noticias de los medios de comunicación.

- d. En cuanto a la información solicitada en el punto nº 4 del escrito, la misma no ha sido aportada en la respuesta recibida, por lo que TI-España reitera la petición en los mismos términos y se explicita la misma en la "nota interna" emitida en julio de 2015 por los geólogos del CSN, y que apareció citada en el periódico El País del día 27 de julio de 2015 (artículo de D. Manuel Planelles).
 - e. En cuanto a la información nº 5 solicitada en el escrito, no se ha transmitido a TI-España lo solicitado. Se tiene constancia de que dicho Pleno aprobó una Propuesta de Dictamen Técnico, que puede contener la información solicitada sobre la valoración de los informes y los criterios aplicados. Entendemos que ha sido el documento finalmente aprobado por el Pleno del CSN y el soporte efectivo del informe técnico que este Organismo ha publicado en su web. Solicitamos por tanto, dicha Propuesta de Dictamen Técnico, que entendemos debería hacerse pública, al igual que se ha venido haciendo en otros dictámenes anteriormente emitidos por el propio CSN.
 - f. En cuanto a la información nº 6 solicitada en el escrito, la respuesta del CSN parece contraria a lo respondido en el primer punto, pues menciona la autorización previa como parte del licenciamiento al que tiene obligación el CSN de informar, ya sea favorable o desfavorablemente. Si bien el cálculo económico le compete a ENRESA realizarlo, la pregunta se formuló por entender que el CSN tiene competencias y resulta deseable que, como institución independiente, tome sus decisiones teniendo en cuenta todas las variables existentes, incluidas las económicas, que afectan a los ciudadanos. Según la respuesta del CSN entendemos que no se ha solicitado ningún tipo de información o estudio económico a ENRESA, lo cual resulta en todo caso bastante chocante y significativo.
4. Recibida la reclamación, la documentación contenida en el expediente fue remitida al CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR a través de la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO a los efectos de que se formularan las alegaciones que pudieran considerar oportunas. Las mismas fueron recibidas con fecha 30 de diciembre y su contenido era, básicamente, el siguiente:
- Previamente, examinada la petición, cabría afirmar que el marco jurídico aplicable a la misma lo constituye 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, toda vez que la documentación en cuestión puede ser catalogada en el concepto de información ambiental. No obstante, atendiendo el requerimiento formulado desde ese CTBG, se procede a formular efectuar las siguientes alegaciones.



- Primeramente, hemos de discrepar con la afirmación realizada por TIE según la cual el CSN "hace realmente caso omiso de los contenidos solicitados por Transparencia Internacional España". Tal afirmación no puede sostenerse, por cuanto se produce una respuesta de este organismo, que se anexa (registro 9411), en la que se proporciona toda la información que la normativa aplicable permite, tal y como se verá en los siguientes párrafos.
- En relación con la "información nº 1", debemos reiterar que la competencia del CSN se circunscribe a la emisión de informes relacionados con la seguridad nuclear y la protección radiológica de las instalaciones y su proceso de licenciamiento reglamentario en los emplazamientos previamente elegidos, único ámbito competencia! de este organismo.

Dichos informes se ubican en el momento procedimental adecuado, y se hacen públicos una vez aprobados. Cualquier otra actividad que tenga que ver con la selección previa de emplazamientos es ajena a las competencias del CSN.

En conclusión, aunque este organismo no dispone de un documento que contenga "los criterios con los que se ha evaluado la idoneidad de esta ubicación", hemos de remitirnos nuevamente a la web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo www.emplazamientoatc.es, donde se encuentra toda la información pública relacionada con el proceso que se llevó a cabo para la selección del emplazamiento, tal y como ya hicimos en la respuesta original.

- Respecto las "informaciones nº 2 y nº 4", el CSN ha procedido ya a cumplir con este requerimiento mediante la indicación de la ubicación en la web del organismo del informe técnico que soporta la decisión del Pleno del CSN de 27 de julio de 2015. Esta Propuesta de Dictamen Técnico agota la información, que puede legalmente ofrecerse al respecto, por cuanto el resto de documentos que conforman el proceso de toma de decisión en el organismo, son notas, opiniones, comunicaciones e informes internos de carácter auxiliar o de apoyo.
- En cuanto a la "información nº 3", debe señalarse que el informe realizado por la consultora URS tiene el carácter de documento interno de apoyo a las áreas técnicas, para que estas puedan elaborar, junto con el resto de elementos de juicio interno, la oportuna Propuesta de Dictamen Técnico, que constituye la base para la toma de decisión del Pleno del CSN respecto al informe vinculante al Ministerio Industria, Energía y Turismo.
- En el momento procedimental actual el CSN está trabajando activamente sobre este documento y otros elementos de juicio técnico, para dar debida respuesta al preceptivo informe de este organismo, en el expediente de solicitud de construcción del ATC. Además y como se ha dicho, el informe al que se refiere la petición no tiene otra entidad que la de carácter auxiliar o de apoyo a los informes internos de evaluación que están en curso. Son éstos, como se ha dicho, los que conformarán la Propuesta de Dictamen Técnico ya



aludida y que servirá de base a la decisión del Pleno. Una vez aprobado por el Pleno el informe preceptivo en la autorización de construcción, la Propuesta de Dictamen Técnico será publicada en la página web del CSN, tal y como lo fue en el caso del informe preceptivo emitido por el CSN en la autorización previa o de emplazamiento toda una vez aprobado por el Pleno en su sesión nº 1357, de 27 de julio de 2015, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear.

- En relación con la "información nº 5", hemos de afirmar que, al contrario de lo que señala el reclamante, dicha Propuesta de Dictamen Técnico, una vez aprobada por el Pleno del CSN, se publicó en la página web del CSN, tal y como ya se le señaló en la respuesta que se le dio en su momento y conforme a los procedimientos habituales de este Organismo.

En este sentido, volvemos a recordar que la información solicitada, así como todos los informes técnicos preceptivos y vinculantes que este organismo debe evacuar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en el curso de los procedimientos autorizatorios, una vez aprobados por el Pleno del Consejo, se recogen en las Actas de las sesiones del Pleno y se publican en la página web del Organismo www.csn.es, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear.

- Finalmente, y respecto a la "información nº 6", debe afirmarse con rotundidad que el CSN, como ya se ha dicho anteriormente, sólo tiene competencias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, no siendo factible que emita informe alguno en relación con variables económicas o de coste-beneficio, aspectos que incumben a otras instancias. El CSN debe, por tanto, velar por la seguridad nuclear y radiológica de las instalaciones, independientemente del coste que ello les genere.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver, con carácter previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce, en su artículo 12, el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de



aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, cabe realizar una serie de consideraciones sobre la normativa aplicable a esta solicitud de acceso a la información, toda vez que dicha cuestión ha sido puesta de manifiesto por el CSN en el trámite de alegaciones. Efectivamente, dicho organismo entiende que la norma aplicable a la solicitud presentada por TRANSPARENCIA INTERNACIONAL debe ser la Ley 27/2006, 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.

Debe señalarse que la mención a dicha normativa es, cuanto menos, sorprendente en el momento procedimental en que la misma se realiza, esto es, cuando la solicitud de información ya ha sido respondida, aunque no de forma satisfactoria a juicio del solicitante, y cuando se ha presentado la presente reclamación. En efecto, debe recordarse que si se considerase que la norma procedente es la Ley 27/2006 y no la LTAIBG, esta circunstancia supondría la terminación del procedimiento sin que la solicitud presentada al amparo de la LTAIBG tuviera que ser atendida de acuerdo y en los términos previstos en esta norma. A esta conclusión se llega de lo dispuesto literalmente en la disposición adicional primera de la LTAIBG que dispone lo siguiente:

2. *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*
3. *En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Por lo tanto, si MINETUR y, más concretamente, el CSN, hubiese considerado de aplicación la normativa de acceso a información ambiental, la presentación de una solicitud de acceso a la información al amparo de la LTAIBG debía haber sido inadmitida a trámite y notificado al solicitante que la misma iba a ser tramitada de acuerdo con lo previsto en el la Ley 27/2006. No obstante, y tal y como se ha descrito en los antecedentes, los hechos no ocurrieron así y ha sido en el trámite de alegaciones consecuencia de la presente reclamación donde este argumento ha sido presentado, a pesar de lo cual el CSN ha presentado alegaciones.

4. No obstante lo anterior, y toda vez que es una cuestión que afecta directamente a la cuestión planteada, se debe, a juicio de este Consejo de Transparencia, entrar a analizar la aplicación de dicha normativa en el presente caso.



La Ley 27/2006 define en su artículo 2 qué debe considerarse como información ambiental en los siguientes términos:

3. Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Teniendo en cuenta la definición de información ambiental procede, en consecuencia, analizar si la información solicitada entraría dentro de dicho concepto. En concreto, el objeto de la solicitud lo componen una serie de informes, emitidos tanto por el CSN como por agentes externos (empresa URS) y, por otro lado, una estimación de los recursos con los que se van a hacer frente los sobrecostes derivados de la selección del emplazamiento del ATC. A juicio de este Consejo de Transparencia, si bien el concepto de información ambiental incluye información de carácter radiológico (la letra b) menciona a *radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente*), su inclusión en el concepto de información ambiental se hace en relación a su afectación o posible afectación a los elementos mencionados en la letra a). Además, debe recalcar que la información que se solicita no es relativa a emisión de radiaciones o residuos que afecten a los elementos del medio ambiente, sino informes, algunos de carácter técnico-administrativo- que ha servido como base en el proceso de adopción de una decisión pública como es el emplazamiento del ATC.



Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia no considera que lo solicitado pueda encuadrarse en el concepto de información ambiental definido en la Ley 27/2006 y, por lo tanto, que deba ser ésta y no la LTAIBG la norma de aplicación.

Por lo tanto, procede entrar a analizar la información solicitada, así como la respuesta proporcionada a la misma.

5. En primer lugar, se solicita *Informe emitido en el que se recogen los criterios que sirvieron de base para la adjudicación del emplazamiento del ATC al municipio Villar de Cañas*. Si bien en su respuesta el CSN manifestaba que la decisión sobre el emplazamiento del ATC no le correspondía, a juicio de TIE, el informe solicitado se enmarca dentro de las competencias asignadas a dicho organismo y que su carácter es previo, preceptivo y vinculante a la concesión de autorización del emplazamiento. En sus alegaciones, el CSN indica que no dispone de un documento que contenga "los criterios con los que se ha evaluado la idoneidad de esta ubicación". El solicitante fue remitido a la web que contiene toda la información sobre el proceso de selección.

A juicio de este Consejo de Transparencia debe prestarse especial atención a la literalidad de la solicitud presentada, y ella hace referencia, exactamente, a un documento en el que se establezcan los criterios en base a los cuales se adjudicó el emplazamiento del ATC. Entendiendo, por lo tanto, que la decisión final sobre el emplazamiento no es competencia del CSN- sin perjuicio de que sí le corresponde a este organismo el informe preceptivo y vinculante antes mencionado-, este Consejo de Transparencia considera que no le corresponde a dicho organismo la emisión de un informe con dicho alcance y características. Debe tenerse en cuenta, además, que los criterios para la concesión del emplazamiento vienen establecidos en la convocatoria pública, aprobada mediante la resolución de 23 de diciembre de 2009 (BOE de 29 de diciembre) y, concretamente, en su Anexo III y que, según el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se acuerda la designación del emplazamiento, es la Comisión Interministerial creada al efecto la competente para establecer los criterios para la autorización del emplazamiento. Dicha Comisión elaboró un Informe de valoración de los candidatos que fue la base para la adopción del Acuerdo del Consejo de Ministros. Tanto el Acuerdo del Consejo de Ministros como el informe de valoración de la Comisión Interministerial son fácilmente accesibles en la web a la que fue remitido el solicitante (www.emplazamientoatc.es) tal y como ha podido comprobar este Consejo de Transparencia. Debe destacarse que en dicho informe de valoración se realiza un exhaustivo análisis de los municipios candidatos e, incluso, se finaliza con una puntuación final de las candidaturas atendiendo a los factores relevantes para la adjudicación.

Añadido a lo anterior, y desde la misma web, dentro del apartado Organización/documentos del comité, puede accederse a la siguiente relación de documentos:

- 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

Por lo tanto, y por todo lo anterior, procede desestimar la reclamación presentada en este punto.

6. En segundo lugar, se solicita *Informe/s emitido/s de carácter geotécnico e hidrogeológico sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC*. A pesar de que TIE fundamenta su petición inicialmente en la existencia de estudios geológicos, hidrogeológicos, geotécnicos y sísmicos encargados por ENRESA (Empresa Nacional de Residuos Radiactivos y responsable de la construcción del Almacén) a finales de 2012 a determinadas empresas, en el escrito de reclamación asume la existencia de *informes efectuados por el Área de Ciencias de la Tierra del CSN en relación con las características hidrogeológicas y geotécnicas de los terrenos, y que sirvieron de base para el dictamen técnico del Pleno*. No obstante, y toda vez que la solicitud venía referida, en términos genéricos, a Informes de carácter geotécnico e hidrogeológico relativos a la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC, puede entenderse que, tanto los informes elaborados a resultas de un procedimiento de contratación llevado a cabo al efecto como los informes realizados por el propio CSN quedarían englobados dentro de la solicitud.

Respecto de los primeros, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha examinado las licitaciones abiertas por ENRESA relativos al proyecto de construcción del ATC. Así, a título de ejemplo, en la Plataforma de Contratación del Sector Público figuran los siguientes expedientes:

- Expediente: 042-CO-SU-2014-0014. Realización de estudios estabilidad del terreno, geotecnia y sistemas constructivos del ATC en Villar de Cañas (Cuenca). Presupuesto base de licitación 60384,00 Euros
- Expediente: 042-CO-SU-2014-0012. Estudios de las disciplinas de geotecnia, sismicidad y geofísica del ATC en Villar de Cañas (Cuenca). Presupuesto base de licitación 116000,00 Euros
- Expediente: 042-CO-SU-2014-0009. Monitorización de la sismicidad del área de influencia del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas (Cuenca). Presupuesto base de licitación. 199160,00 Euros
- Expediente: 042-CO-TC-2013-0016. Prestación de servicios para la "Investigación de las características del terreno para el diseño de detalle y



futura construcción del ATC en Villar de Cañas (Cuenca)". Presupuesto base de licitación 462555,00 Euros.

También a título de ejemplo, señalar que la primera de las licitaciones mencionadas, con una clasificación CPV de "Servicios de Estudios de Suelo" fue adjudicado el 28 de octubre de 2014, es decir, cuando ya se había designado al municipio de Villar de Cañas como el lugar del emplazamiento del ATC. Resulta, cuanto menos, sorprendente que, aun cuando el emplazamiento ya se ha decidido, todavía se estén realizando estudios sobre la estabilidad del terreno.

Asimismo, la existencia de informes que cuestionaban la idoneidad del emplazamiento elegido para el ATC fue objeto de una amplia cobertura de prensa donde, incluso, se llegó a publicar extracto de alguno de los informes (aunque nunca, o al menos no ha sido posible encontrarlo por parte de este Consejo de Transparencia, el texto completo del informe). Como ejemplo, se señala el siguiente link:

<http://vozpopuli.com/economia-y-finanzas/66444-la-consultora-del-csn-sentencia-el-atc-el-terreno-es-inadecuado-e-inseguro>

Por otro lado, de la existencia de informes elaborados por personal del propio CSN se hicieron eco diversos medios de comunicación y fue un asunto que quedó reflejado, expresamente, en el Acta nº 1358, de 29 de julio de 2015, del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear. En efecto, en dicha Acta se menciona la existencia de una Nota Informativa, firmada por el jefe de área de Ciencias de la Tierra (CITI) y dirigida al director técnico de Seguridad Nuclear. Según se desprende de los términos de la mencionada Acta, se destacó *"absolutamente anómalo y fuera de procedimiento de esta nota, que los firmantes califican de "informativa" y que se aparta de las categorías manejadas en los expedientes de evaluación técnica, normalmente notas interiores o notas de evaluación técnica, firmadas por el autor y revisadas por su superior jerárquico. Por el contrario, esta nota informativa viene firmada, además de por el responsable de área, por todos los integrantes de la misma responde que cuando se evidencia una diferencia de criterios técnicos entre los autores de una evaluación y los revisores o el director, existen mecanismos para solventarlas y que, en último extremo, si la discrepancia persiste, el redactor tiene la opción de explicitarla en el informe de evaluación y los revisores y/o el director técnico consignan también sus razonamientos respecto al punto de discrepancia. Todo ello, en su caso, se incluye en la propuesta de dictamen técnico que es elevado al Pleno para su conocimiento, debate y votación. De hecho, así ha sucedido en otros expedientes. Contrariamente a ello, el jefe de área de CITI, que sí avanzó su reflexión sobre la proporcionalidad de los recursos, no hizo uso del procedimiento anterior y no figura en el informe de evaluación y consecuentemente, tampoco en la PDT. Finalmente esta nota llegó a los medios de comunicación.*

A preguntas también de los consejeros, el director técnico manifiesta que no incluyó -ni razonablemente hubiese podido incluir- la nota informativa entre la documentación técnica que soporta el expediente, por la razón antes mencionada de que su contenido rebasa las competencias que tienen los firmantes e incluso del



director técnico que firma y avala la PDT. No obstante estar de acuerdo en esta aproximación, dado el amplio tratamiento mediático que ha tenido la alusión a que parte del cuerpo técnico manifestaba serias dudas e incertidumbres sobre el punto relativo al ATC y a que el voto particular hace mención a la falta de la necesaria información, el presidente pide al Sr. AAA que documente pormenorizadamente las circunstancias y contenido de la nota, para que quede la debida constancia y que sea aportada al Pleno por la secretaria en una próxima reunión”

La negativa del CSN a proporcionar el acceso a los informes elaborados se basa en la consideración de los mismos como “información auxiliar o de apoyo” y, en este sentido, por considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

Esta causa de inadmisión ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia en su criterio interpretativo nº 6 de 2015 en el siguiente sentido:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*

1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.



2. *Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
 3. *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
 4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
 5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*
- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo de Transparencia considera que, si bien la Nota Informativa a la que antes hacíamos referencia, por su condición de documento en el algunos de los técnicos del Área de Ciencias de la Tierra del CSN manifestaban su discrepancia respecto de ciertos puntos de la Propuesta de Dictamen Técnico elevado al pleno, puede ser encuadrada dentro del concepto de información auxiliar o de apoyo (al manifestar la posición particular de los firmantes y no la del organismo), no puede afirmarse lo mismo de los informes técnicos licitados por ENRESA. En efecto, dichos informes técnicos que, hay que recordar, fueron elaborados previa licitación pública y costeados con cargo a fondos públicos, son esenciales, a nuestro juicio, para conocer el proceso de toma de decisiones, no afectando al desarrollo del mismo puesto que la decisión del emplazamiento del ATC ya ha sido tomada. Asimismo, es esencial su conocimiento a los efectos de garantizar la rendición de cuentas por una decisión que, si bien no es papel de este Consejo cuestionar, sí ha sido objeto de cuestionamiento público y mediático.

Debe recordarse, asimismo, los términos en los que se pronuncia la LTAIBG al inicio de su preámbulo, en el que se indica que: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por lo tanto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que debe estimarse la reclamación en lo relativo al acceso a los informes que estén en poder del CSN sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC y que hayan servido para la adopción de la Propuesta de Dictamen



Técnico. Por otro lado, debe desestimarse en relación al acceso a la Nota Informativa elaborada por los técnicos del Área de Ciencias de la Tierra del CSN.

7. En tercer lugar, se solicitaba el Informe presentado por la empresa URS en relación con las condiciones del terreno y del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas.

En su negativa a proporcionar dicho documento, el CSN, si bien en las alegaciones formuladas durante la tramitación de la presente reclamación, señala que el mismo *"tiene el carácter de documento interno de apoyo a las áreas técnicas, para que estas puedan elaborar, junto con el resto de elementos de juicio interno, la oportuna propuesta de Dictamen Técnico, que constituye la base para la toma de decisión del Pleno del CSN respecto al informe vinculante al Ministerio de Industria, energía y Turismo"*.

La elaboración del mencionado informe fue objeto de la licitación con nº de expediente SIN/4294/14/227.06 "Servicio para la revisión de seguridad de los estudios de caracterización del emplazamiento del ATC" y su importe de adjudicación alcanzó la cifra de 175.000 Euros.

Asimismo, partes relevantes de dicho informe pueden obtenerse, además de en el enlace indicado anteriormente, en el siguiente:

http://www.ecologistasenaccion.es/IMG/pdf/INFORME_ATC_URS.pdf

Por otro lado, a dicho documento, tanto en su versión preliminar como definitiva, se hace mención en el Informe Técnico sobre la solicitud de autorización previa del ATC aprobado por el CSN (páginas 67, puntos 6, 8 y 9)

El argumento para denegar esta información, a juicio de este Consejo de Transparencia y por los motivos antes expuestos, no puede asumirse. En efecto, este informe es claramente esencial para conocer el resultado final de la decisión de localización del almacenamiento, sobre todo si, como se ha indicado por los medios de comunicación, sus conclusiones no confirmaban la idoneidad del emplazamiento finalmente elegido. Por todo ello se considera que debe estimarse la presente reclamación en este punto.

8. En cuarto lugar, TIE solicitó el *informe presentado por los geólogos del CSN en julio de 2015 sobre las condiciones del emplazamiento de Villar de Cañas, así como la nota interna emitida posteriormente por éstos*. En la fundamentación de dicha petición se menciona expresamente *"una nota interna a la dirección del CSN en la que señalan que los análisis han constatado las "características desfavorables" del lugar"*

La existencia de dicha Nota Interna, mencionada en el Acta nº 1358, de 29 de julio de 2015, del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear ya ha sido tratada en el Fundamento Jurídico 6 al entender que la misma podía ser considerada dentro de los *Informe/s emitido/s de carácter geotécnico e hidrogeológico sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC*. No obstante, y toda vez que se ha individualizado expresamente la solicitud de la Nota Interna a la



que hacíamos antes referencia, resulta oportuno dar aquí por reproducidos los argumentos que concluían con la desestimación de la reclamación en este punto.

9. En quinto lugar, TIE solicita el *Informe y criterios para la aprobación del emplazamiento de Villar de Cañas por parte del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear de 27 de julio de 2015, teniendo en cuenta el informe desfavorable de los geólogos del propio organismo.*

A pesar de que la solicitud hacía referencia al Informe para la aprobación del emplazamiento, en su escrito de reclamación TIE menciona una Propuesta de Dictamen Técnico que, según afirma "se tiene constancia" que fue aprobado por el Pleno del CSN. En sus alegaciones, el CSN indica que la Propuesta de Dictamen Técnico, una vez aprobada por el Pleno del CSN, se publicó en la página web del organismo.

Debe también hacerse notar que el CSN también menciona, en un apartado anterior de sus alegaciones que "*una vez aprobado por el Pleno el informe preceptivo en la autorización de la construcción, la Propuesta de Dictamen Técnico será publicada en la página web del CSN*". De esta afirmación parece concluirse que el documento aún está elaborándose y de que, por lo tanto, no ha podido ser aprobado por el Pleno del CSN de julio de 2015. Es decir, que, además de una Propuesta de Dictamen Técnico sobre la autorización del emplazamiento del ATC se está elaborando otra Propuesta de Dictamen Técnico sobre la autorización de construcción del ATC.

El primero de los documentos se encuentra, efectivamente, publicado en la propia web del CSN, en el apartado relacionado con el ATC al que se puede acceder fácilmente a través del siguiente link.

<https://www.csn.es/documentacion-relacionada-con-el-proceso-atc>

En efecto, aquí puede observarse que, tras el Acta del Pleno del CSN (29 de julio de 2015), el documento que figura es: Informe técnico sobre la solicitud de autorización previa del ATC (**PDT**)

Se entiende, por lo tanto, que la remisión a la web del organismo realizada en la respuesta a la solicitud era correcta, si bien no del todo conforme con el criterio aprobado por este Consejo de Transparencia relativo a la respuesta a solicitudes de información ya publicadas. En efecto, en nuestro criterio interpretativo nº 9 de 2015, se indicaba expresamente lo siguiente:

En ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario de que se concrete la respuesta. Ésta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida



y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas.

En definitiva, se entiende que la reclamación debe ser desestimada en este punto.

10. Finalmente, TIE solicita la *"cuantía estimada por el CSN del probable sobrecoste del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas, y forma en la que el CSN prevé cubrir ese elevado sobrecoste y el desequilibrio financiero de 1.800 millones de euros estimado por el Tribunal de Cuentas"*. Al respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está de acuerdo con el CSN al entender que no se encuentra dentro de las competencias de dicho organismo hacer ninguna valoración de índole económica puesto que sus competencias se centran en materia de seguridad nuclear y protección radiológica. SE está de acuerdo, por lo tanto, con este organismo en considerar que su posición respecto a la decisión del emplazamiento y, posteriormente, a la construcción del ATC se fija de acuerdo a criterios de seguridad nuclear y protección radiológica.

Por todo ello, se entiende que la reclamación debe ser desestimada en este punto.

11. En definitiva, según lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concluye lo siguiente.
 - a. Sobre la solicitud del *Informe emitido en el que se recogen los criterios que sirvieron de base para la adjudicación del emplazamiento del ATC al municipio Villar de Cañas* se desestima la reclamación
 - b. Sobre la solicitud del *Informe/s emitido/s de carácter geotécnico e hidrogeológico sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC* se estima la reclamación en lo relativo al acceso a los informes que estén a disposición del CSN sobre la idoneidad y condiciones de seguridad del emplazamiento elegido para el ATC y que hayan servido para la adopción de la Propuesta de Dictamen Técnico. Se desestima en relación al acceso a la Nota Informativa elaborada por los técnicos del Área de Ciencias de la Tierra del CSN.
 - c. Sobre la solicitud del *Informe presentado por la empresa URS en relación con las condiciones de terreno y del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas*, se estima la reclamación.
 - d. Sobre la solicitud del *Informe presentado por los geólogos del CSN en Julio de 2015 sobre las condiciones del emplazamiento de Villar de Cañas, así como la nota interna emitida posteriormente por éstos* se desestima la reclamación.
 - e. Sobre la solicitud del *Informe y criterios para la aprobación del emplazamiento de Villar de Cañas por parte del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear de 27 de julio de 2015, teniendo en cuenta el informe desfavorable de los geólogos del propio organismo* se desestima la reclamación.
 - f. Sobre la solicitud de información sobre la *Cuantía estimada por el CSN del probable sobrecoste del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas y forma en la que el CSN prevé cubrir ese elevado sobrecoste y el desequilibrio financiero*



de 1.800 millones de euros estimado por el Tribunal de Cuentas se desestima la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ (Presidente de TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA), contra la Resolución del CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR de 6 de noviembre de 2015.

SEGUNDO: INSTAR al CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, remita a D. JESÚS LIZCANO ÁLVAREZ (Presidente de TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA) la información solicitada en los términos indicados en el Fundamento Jurídico 11 letras b y c.

TERCERO: INSTAR al CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR a que, en el mismo plazo máximo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la información remitida al Reclamante.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, Recurso Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la notificación de la presente Resolución ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez