

Directores

Octavio García Pérez

Deborah García Magna

Antonio Martín Pardo

Coordinadora

Elena Avilés Hernández

Protección radiológica y Derecho público

PROTECCIÓN RADIOLÓGICA Y DERECHO PÚBLICO

Directores

Octavio García Pérez

Deborah García Magna

Antonio Martín Pardo

Coordinadora

Elena Avilés Hernández



Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2025 Los autores

© 2025 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87867-71-3

Depósito legal: B 21034-2025

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

Impresión: Safekat

UNA APROXIMACIÓN AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ABREVIADO. REFLEXIONES EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA NUCLEAR

Carmen M^a Ávila Rodríguez

Prof. Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

Mabel López García

Prof. Contratada Doctora de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

Sumario: 1. Seguridad y Protección en el ámbito de la energía nuclear. Especial atención a la cultura de la seguridad. 2. El apercibimiento, particularidades del sector. 3. El procedimiento sancionador en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear 4. Propuesta para un procedimiento sancionador abreviado. 4.1.- La potestad sancionadora del Consejo de Seguridad Nuclear, una potestad pendiente de atribución. 4.2.- Una configuración aproximada del procedimiento sancionador simplificado. 5. A modo de conclusión. 6. Bibliografía

1. SEGURIDAD Y PROTECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ENERGÍA NUCLEAR. ESPECIAL ATENCIÓN A LA CULTURA DE LA SEGURIDAD

Hablar de seguridad y protección en el ámbito de la energía nuclear es referir el conjunto de técnicas operativas y organizativas destinadas a prevenir accidentes nucleares y a proteger a las personas y el medio ambiente frente a los daños que puedan producirse. El funcionamiento de las instalaciones nucleares, la producción, el transporte, pero no sólo eso, también los usos médicos de la radiación, la gestión de los residuos... deben estar sujetas a normas de seguridad.

En el diseño de los sistemas actuales de prestación de servicios, la atención a los modelos de gobernanza¹ resulta fundamental. Esto no es una novedad revolucionaria y recurrente, sino que es resultado de la evolución de un ordenamiento jurídico que lleva aparejado la necesidad de atender a los conceptos de cooperación y corresponsabilidad. En definitiva, la respuesta del sistema a una nueva realidad que nos viene dada, superada por ámbitos de decisión que no responden a límites estatales y las viejas claves de legitimidad del poder público (soberanía estatal).

En parte dando respuesta a esta idea, pero inicial y principalmente derivado de los riesgos de la radiación más allá de las fronteras nacionales y la necesaria la cooperación internacional —cuestiones que resultaban evidente desde mediados del siglo pasado²—, se dio origen al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), organización autónoma de las Naciones Unidas que es el principal foro gubernamental de los 177 Estados miembros, entre ellos España.

Entre las principales publicaciones del OIEA se encuentran sus normas de seguridad³ que constan de tres conjuntos de publicaciones: los fundamentos de la seguridad, los requisitos de la seguridad y las guías de la seguridad, donde se detallan una serie de principios fijados por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) que sirven como referencia mundial para la protección de las personas y el medio ambiente y contribuyen a un alto nivel armonizado de seguridad en todo el mundo:

1. Responsabilidad del Estado
2. Responsabilidad del operador
3. Justificación de las prácticas
4. Optimización de la protección (ALARA)
5. Limitación de dosis
6. Prevención de accidentes
7. Preparación y respuesta ante emergencias

Junto a ello, España queda obligada al cumplimiento del marco comunitario para la seguridad nuclear que se concreta, como ya sabemos, en las previsiones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la energía atómica⁴ que refiere la necesidad de crear normas de seguridad uniformes para proteger la

1. Entendiendo por modelos de gobernanza, las normas, procesos y comportamientos que persiguen la consecución de objetivos atendiendo a criterios de eficacia y coherencia, en los que la coparticipación entre representantes públicos, núcleos de poder y ciudadanos. Sobre este concepto y sus implicaciones son muchas las cuestiones en las que cabría profundizar, me remito para enmarcar esta conclusión a la Comunicación de la Comisión «La gobernanza europea-Un libro Blanco» COM (2001) 428 final. DOCE 12 de octubre de 2001, p.5.

2. Vid. SÁNCHEZ, E.M Y LÓPEZ GARCÍA, SANTIAGO M.: *Referentes internacionales del desarrollo nuclear español*, Sociedad Nuclear Española, 2024.

3. Disponibles en <https://www.iaea.org/resources/safety-standards/search> (consultado 24 de julio de 2025)

4. Firmado el 25 de marzo de 1957.

salud pública de la población en general y trabajadores⁵, y por el que se crea la Agencia de Abastecimiento de la Comunidad Europea de la Comunidad Europea⁶ quien supervisa el mercado nuclear y tiene como objetivo estratégico la seguridad en el suministro de materiales nucleares para usos energéticos y no energéticos⁷. Además, España está sujeta al cumplimiento de diversas directivas, entre ellas, la Directiva 2009/71/Euratom por la que se establece el marco comunitario de las instalaciones nucleares modificada en 2011 y 2013⁸. Todo ello aplicable de acuerdo con las previsiones de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (en adelante, LEN) y sus reglamentos de desarrollo⁹.

Todas estas medidas se aplican en un modelo de liberalizado en el que se atiende a la responsabilidad del operador, aun con una fuerte regulación e intervención, junto a la responsabilidad del Estado, siendo esencial encontrar el equilibrio adecuado entre la llamada «seguridad reglada» y la «seguridad gestionada».

Ambos conceptos, seguridad reglada y seguridad gestionada, han venido a implementarse a través de la llamada «cultura de la seguridad», a la que se refiere el propio Plan Estratégico del Consejo de Seguridad Nuclear 2020-2025¹⁰ y que ha sido definida por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)¹¹ como el conjunto de características y actitudes en las Organizaciones y en los individuos que aseguren que, con prioridad esencial, las cuestiones de seguridad en la central nuclear reciben la atención que merecen debido a su importancia¹², abarcando tanto al explotador como al regulador. Se define así la cultura de segu-

5. DOUE núm. 203, de 7 de junio de 2016, versión consolidada. Páginas 1 a 112. Art. 2(b): Establece la necesidad de crear normas de seguridad uniformes para proteger la salud pública de la población en general y trabajadores. Art. 30-39: Tratan sobre la protección contra radiaciones ionizantes. Art. 35-38: Establecen obligaciones sobre el control de instalaciones y emisiones radiactivas.

6. También conocida como Agencia de Abastecimiento EURATOM

7. Capítulo VI (Artículos 52 a 76). Vid. Decisión del Consejo de UE de 12 de febrero de 2008, por la que se establecen los Estatutos de la Agencia de Abastecimiento EURATOM, DOUE L41/15, de 15 de febrero de 2008.

8. Por la Directiva 2011/70/Euratom, del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos; y la Directiva 2013/59/Euratom, del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom.

9. RD 1836/1999, modificado por el RD 35/2008. Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas; Reglamento de Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes; Reglamento de notificación de sucesos nucleares y radiológicos

10. «Los organismos reguladores estamos llamados a promover el arraigo de una auténtica *cultura de la seguridad* a escala mundial, redoblando la cooperación internacional, para compartir y adquirir nuevos conocimientos y diseñar nuevas normas y regulaciones, más eficaces y más eficientes», p.10. Disponible en: <https://www.csn.es/plan-estrategico-del-csn> (consultado el 24 de julio de 2025)

11. Creado el 29 de julio de 1957 tras la Declaración «Atoms for Peace» hecha por el presidente Eisenhower en 1953 ante la Asamblea General de Naciones Unidas. Actúa como Foro gubernamental para la cooperación científica y técnica en la utilización de tecnología nuclear con fines pacíficos.

12. INTERNACIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: Safety Culture, a report by The International Nuclear Safety Advisory Group, *Safety Series*, nº 75, INSAG-4., p.1 Disponible on line en: https://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub882_web.pdf (consultado el 24 de julio de 2025)

ridad como un conjunto de maneras de hacer: organización de la estructura, reglas y procedimientos, elecciones técnicas, comportamientos compartidos; y maneras de pensar: saberes, creencias, evidencias...

La llamada «seguridad reglada» queda claramente determinada a través de la legislación y reglamentos de desarrollo, así como específicamente a través de las instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante, CSN); normas técnicas con carácter vinculante para los sujetos afectados por su ámbito de aplicación y publicadas en el BOE, cuya naturaleza jurídica es la de reglamentos con vocación de permanencia y pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico, pudiendo ser objeto de revisión contencioso-administrativa como cualquier norma general estando su incumplimiento tipificado como infracción administrativa.

Por su parte, la «seguridad gestionada» supone una actitud, una capacidad de respuesta y adaptación ante lo imprevisible. Sin embargo esta capacidad de respuesta no tiene por qué ser resultado de una decisión aleatoria sino que puede y debe abordarse desde el enfoque del llamado «soft law»: instrumentos jurídicos de autorregulación, códigos de buenas prácticas... que buscan concienciar de la responsabilidad y evitar la comisión de hechos reprochables y que mantienen una cierta similitud con las llamadas medidas de «compliance», las cuales han tenido especial repercusión en el ámbito de derecho penal, con clara incidencia en el principio de culpabilidad de las personas jurídicas y sus consecuencias penales¹³. En este contexto, el del derecho administrativo, el establecimiento de medidas de cumplimiento normativo «compliance» tienen un alcance diferente, persiguen incentivar una cultura de organización bajo vigilancia de agencias reguladoras¹⁴.

Al margen de que en la actualidad no existe reconocimiento expreso de exención de responsabilidad en el ámbito que nos afecta, ni se pretende por nuestra parte, resulta evidente que implementar diferentes medidas que permitan la gestión y control de riesgos, en definitiva, medidas que en otra forma aseguran el cumplimiento normativo, permite detectar posibles conductas ilícitas y concretar actuaciones de prevención que eviten su comisión¹⁵, lo que sin duda supone una mejora en las garantías de la seguridad.

13. Art.31 ter, 31 quarter, 31 quinquies, tras las reformas de 2010 y 2015 del Código Penal. Vid. Circular 1/2016 de enero, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por la Ley Orgánica 1/2015, apartado 4. Conforme a lo cual se establece formalmente en nuestro ordenamiento como causa de exención de responsabilidad penal de las personas jurídicas privadas y sociedades mercantiles públicas.

14. En este sentido ZUÑIGA DIAS, G. y VILCA RAVELO, L.E. La implementación de un programa de cumplimiento efectivo como eximente o atenuante de responsabilidad por infracciones administrativas, *Revista Derecho&Sociedad*, n54, 2020, pp. 397-412. MARTIN MORAL, M.F. «Programas de cumplimiento normativo en materia competencial. Estudio de la guía española y otras experiencias de derecho comparado», Cuadernos de Derecho Transnacional, octubre 2021, p.414

15. Especial interés a este respecto mantiene la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado que subraya que las corporaciones deben «cumplir con la legalidad en general y, por supuesto, con la legalidad penal pero no solo con ella.»

Dicho esto, ¿qué pasa con el incumplimiento? En el supuesto de medidas de seguridad reglada entra en funcionamiento el procedimiento sancionador, el mecanismo por el cual la Administración Pública ejerce su potestad sancionadora, manifestación del ius puniendi, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las normas y proteger los intereses generales de la ciudadanía. Sin embargo, como luego veremos en el sector de la energía nuclear nos encontramos junto al procedimiento sancionador con el apercibimiento como medida «alternativa».

2. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN LA LEY 25/1964, DE 29 DE ABRIL, SOBRE ENERGÍA NUCLEAR

En el sector de la energía nuclear, el marco básico esencial de referencia es la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (LEN) que en su art.91 recoge las medidas específicas del procedimiento y competencias sancionadores en el sector, con remisión expresa actualmente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La tipificación de las infracciones y sanciones se detallan en el capítulo XIV de la LEN (art.85 y ss) a la que a su vez se remite el Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, en relación con las instalaciones nucleares y radiactivas, así como otras actividades relacionadas con la exposición de radiaciones ionizantes (art.16 del RD).

De acuerdo con el art.91.2 de la LEN, así como la Ley 15/1980, de 22 de abril, del Consejo de Seguridad Nuclear (LCSN), y el Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, que aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (ECSN); el Consejo de Seguridad Nuclear es el órgano competente para proponer en su caso, la iniciación del correspondiente expediente sancionador respecto de aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia de seguridad nuclear, protección radiológica o protección física.

El Consejo de Seguridad Nacional, de acuerdo con su normativa específica, se configura como un ente público independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio e independiente, sometido al control parlamentario y judicial (Art.2 ECSN). Entre sus funciones, en lo que aquí nos afecta, es el organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica con funciones de inspección y autoridad para suspender el funcionamiento de las instalaciones o las actividades que realicen, por razones de seguridad (Art. 2 LCSN y 7 del ECSN), y siendo responsable de mantener puntualmente informado al Gobierno y al Congreso de los Diputados y al Senado de cualquier circunstancia o suceso que afecte a la seguridad de las instalaciones nucleares y radiactivas o a la calidad radiológica del medio ambiente en cualquier lugar dentro del territorio nacional, así como a los Gobiernos y parlamentos autonómicos concernidos (Art. 11 LCSN), así como de facilitar el acceso a la información y la participación del ciudadano y de la sociedad civil en su funcionamiento (ART.14 LCSN).

En el ámbito de la Administración General del Estado, la efectiva iniciación e instrucción del procedimiento sancionador se llevará a cabo por los órganos y unidades que integran la Dirección General de Política Energética y Minas, variando el órgano resolutorio según se traten de infracciones muy graves, graves o leves, cometidas por titulares de instalaciones nucleares o radiactivas de primera categoría o de segunda y tercera categoría:

ÓRGANO RESOLUTORIO	Titulares de instalaciones nucleares o radiactivas de primera categoría	Titulares de instalaciones nucleares o radiactivas de segunda y tercera categoría
Infracciones muy graves	CONSEJO DE MINISTROS	MINISTRO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO
Infracciones graves	MINISTRO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO	DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS
Infracciones leves	DIRECTOR GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS	

Iniciado el procedimiento sancionador, y siempre y cuando el mismo no fuera a propuesta del propio CSN o en dicho caso consten otros datos, el CSN emitirá un informe con carácter preceptivo, en un plazo máximo de tres meses en el que se suspende el plazo de resolución del procedimiento sancionador.

En el caso de la presunta comisión de infracciones que pudieran calificarse como leves, el Consejo de Seguridad Nuclear de modo alternativo a la propuesta de apertura de expediente sancionador podrá apercibir al titular de la actividad y requerir las medidas correctoras que correspondan, tal y como precisaremos con detalle en el siguiente punto.

3. EL APERCIBIMIENTO, PARTICULARIDADES DEL SECTOR

Una de las particularidades del sector de la energía nuclear es la posibilidad de establecer de «modo alternativo» a la apertura del expediente sancionador un apercibimiento requiriendo las medidas correctoras. Sin duda, es algo que pudiera resultar llamativo, tal y como han apuntado en diversas ocasiones asociaciones ecologistas¹⁶. Sin embargo, no es éste el único sector en el que nos encontramos con tal particularidad. En otros ámbitos de la Administración, los regímenes sancionadores contemplan la posibilidad de un apercibimiento también para supuestos en los que las infracciones no tengan una repercusión significativa en la salud

16. Se puede consultar el estudio presentado por Greenpeace el 23 de julio de 2006 titulado «Análisis de la aplicación de la figura del apercibimiento por el Consejo de Seguridad Nuclear del 2000 al 2005. <https://archivo-es.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/nuclear/analisis-de-la-aplicaci-n-de-l.pdf> (consultado 24 de julio de 2025)

de las personas o en el medio ambiente. Una concreción de ello lo tenemos en el supuesto del Acta de Advertencia en materia turística¹⁷.

En la Ley 39/2015 de 2 de octubre, de procedimiento administrativo, la figura del apercibimiento se prevé en el artículo 99 relativo a la ejecución forzosa para indicar que las Administraciones Públicas sólo podrán proceder a la ejecución forzosa de sus actos administrativos previo apercibimiento, luego éste se entiende como un presupuesto formal necesario e imperativo para poder proceder al ejercicio de esa potestad. Se observa, por tanto, que se refiere al ejercicio de la potestad de ejecución forzosa y no al ejercicio de la potestad sancionadora.

En el sector de la Energía Nuclear es el artículo 91.3 de la LEN el que prevé que en el caso de la presunta comisión de infracciones que pudieran calificarse como leves, el CSN, de modo alternativo a la propuesta de apertura de expediente sancionador, puede apercibir al titular de la actividad y requerir las medidas correctoras que correspondan, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños y perjuicios directos a las personas o al medio ambiente. En este sentido parece que la figura del apercibimiento se asemeja más a un requerimiento fruto de una actividad de vigilancia o inspección, a través del cual el CSN tiene la finalidad de recordarles la existencia de un deber previo establecido por una norma general o un acto anterior y, en su caso, para intimarles a su cumplimiento. Consideramos, conforme con el concepto de la cultura de la seguridad, que esta medida está directamente vinculada con la necesidad de promover una percepción del órgano supervisor como órgano de colaboración, a fin de asegurar el cumplimiento normativo, lo cual resulta esencial para concienciar en la responsabilidad y evitar la comisión de infracciones que supongan un daño real.

El incumplimiento de los requerimientos se considera también por las normas aplicables, como regla general, una infracción administrativa, sin embargo la LEN completa esta cuestión estableciendo que si este requerimiento no fuese atendido, el CSN puede imponer multas coercitivas por un importe que será, la primera vez, del diez por ciento, y las segundas y sucesivas del veinte por ciento del valor medio de la sanción que correspondiera imponer, en su grado medio, con el fin de obtener la cesación de conductas activas u omisivas que resulten contrarias a las prescripciones de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y sus disposiciones de desarrollo¹⁸.

Varias cuestiones son interesantes para su análisis. En primer lugar, ¿cuáles son las infracciones leves que pueden dar lugar al apercibimiento? y, en segundo lugar, ¿cuáles son las cantidades a las que puede ascender las multas coercitivas?

17. A modo de ejemplo. El art.27 de la Ley del Turismo de Andalucía prevé: «Las actas de advertencia se formalizarán cuando los hechos constatados consistan en anomalías fácilmente subsanables que sean constitutivas de infracciones leves, siempre que de las mismas no se deriven daños o perjuicios para los usuarios turísticos. En estos supuestos, la inspección debe advertir y asesorar para que se cumpla la normativa, consignando en el acta de advertencia la norma aplicable y el plazo para su cumplimiento» (Art.27)

18. Vid. art.8 del Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear.

Las infracciones tipificadas como leves se enumeran en el artículo 86.c) de la LEN y se ordenan en cinco grupos. El primero de ellos se refiere a la comisión de acciones u omisiones que se tipifican como infracciones muy graves, pero siempre que de la acción u omisión no se derive peligro para la seguridad o salud de las personas, o daño a las cosas o al medio ambiente, o se consideren de escasa trascendencia. Como se puede observar, existen conceptos jurídicos indeterminados que la propia LEN se ha preocupado en concretar¹⁹. Así, se entiende que no ha existido peligro para la seguridad o salud de las personas, o que éste es de escasa trascendencia, cuando no se vea afectada significativamente la seguridad de la actividad o instalación, y no se produzcan situaciones de las que pudiera derivarse exposición indebida a radiaciones ionizantes, o de producirse tales situaciones, las dosis estuvieran por debajo de los límites establecidos reglamentariamente. Igualmente se entiende que ha existido daño de escasa trascendencia, cuando no se vean afectados los usos presentes o futuros de las cosas y el medio ambiente²⁰. Son, por tanto, infracciones leves siempre que se den las circunstancias referidas, las siguientes tipificadas como muy graves²¹:

19. Vid. MORALES PLAZA, A., «El Consejo de Seguridad Nuclear y los riesgos nucleares», *Estudios Jurídicos, Abogados del Estado* 1/2003, p. 49-68.

20. Vid. art. 87. 3 y 4 de la LEN, respectivamente.

21. El art. c) 1 excepciona los números 2, 9, 15, 16, 19 y 21 del artículo relativo a las infracciones muy graves. - La inobservancia del requerimiento del Consejo de Seguridad Nuclear, sus agentes u otras autoridades competentes, de cesar la actividad en curso o de llevar a parada la operación de la instalación nuclear o radiactiva de que se trate.

- La manipulación, traslado o disposición de materiales radiactivos o equipos productores de radiaciones ionizantes, que hayan sido precintados o intervenidos por razones de seguridad nuclear o protección radiológica.

- El ejercicio de cualquier actividad regulada por la presente Ley, o en la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y sus disposiciones de desarrollo, sin tener cubierta la responsabilidad civil por los daños que la misma pudiera causar, en los términos establecidos en la normativa específica de aplicación. Si la infracción se refiere a un transporte de material radiactivo, el presente apartado será aplicable únicamente si afecta a un transporte de combustible nuclear, irradiado o no, o de residuos radiactivos que revistan una concentración tal de radionucléidos que deba tenerse en cuenta la generación de energía térmica durante su almacenamiento y evacuación.

- El impedimento del acceso al personal facultativo designado por las autoridades nacionales e internacionales legalmente habilitadas y al personal que le acompañe, acreditado por éstas, a instalaciones nucleares o radiactivas o a otros locales o lugares, cualquiera que sea la actividad desarrollada en éstos, cuando sea necesario para el desarrollo de la actividad inspectora.

- El incumplimiento deliberado del deber de remisión de información, la aportación intencionada de documentación falsa o incompleta, la pérdida de control del material fisionable especial cuando dicho material pueda tener un uso directo como parte de un dispositivo nuclear explosivo y no se recupere, la obstrucción a la inspección, evaluación o control por parte del personal facultativo designado por las autoridades nacionales o internacionales legalmente habilitadas y el desarrollo de actividades sujetas al régimen de no proliferación nuclear cuando éstas se desarrollen voluntariamente con el fin de coadyuvar a la fabricación de un dispositivo nuclear explosivo, aun cuando no se manejen materiales nucleares, cuando de cualquiera de estos incumplimientos se derive la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones en materia de no proliferación nuclear derivadas de los acuerdos internacionales celebrados por España.

- El ejercicio de cualquier actividad regulada en la legislación de energía nuclear sin haber obtenido la preceptiva habilitación, o bien cuando esté caducada, suspendida o revocada.
- El incumplimiento de los términos, límites o condiciones incorporados a las autorizaciones, así como la no aplicación de las medidas técnicas, administrativas o de otro orden que se impongan a una actividad o al funcionamiento de una instalación o el incumplimiento de los plazos señalados para su puesta en práctica.
- El incumplimiento del contenido de las instrucciones emitidas en desarrollo de las citadas autorizaciones o licencias.
- La no adopción de medidas técnicas, administrativas o de otro orden para la corrección de deficiencias en la actividad conocidas por el titular.
- El funcionamiento de instalaciones nucleares o radiactivas o la manipulación de materiales radiactivos sin disponer del personal provisto de licencia, diploma o acreditación requeridos para la dirección o ejecución de las operaciones.
- El incumplimiento de las obligaciones propias del personal con licencia, así como de los términos y condiciones incorporados a la misma.
- La operación de instalaciones o la realización de actividades que puedan suponer exposición a radiaciones, de origen artificial o natural, sin adoptar las medidas necesarias para su desarrollo de acuerdo con los principios, límites y procedimientos establecidos en materia de protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes, tanto en situaciones normales como en caso de exposiciones accidentales o emergencias.
- El abandono o la liberación de materiales radiactivos, cualquiera que sea su estado físico o formulación química, a la atmósfera, agua, suelo o subsuelo, cuando por la magnitud y características de los mismos.
- El incumplimiento por los titulares de las actividades o por los propietarios de los suelos o terrenos de las obligaciones de notificación, registro y restauración ambiental previstas en esta ley en relación con los suelos o terrenos contaminados, o con restricciones de uso, o potencialmente contaminados radiológicamente.
- La adición deliberada de material radiactivo en la producción de alimentos, juguetes, adornos personales y cosméticos.
- El suministro o transferencia de materiales radiactivos a personas o entidades que no dispongan de la autorización requerida para su posesión y uso o sin que esas sustancias o materiales cumplan los requisitos establecidos sobre identificación y marcado.
- No disponer de los sistemas requeridos para almacenamiento, tratamiento y, en su caso, evacuación de efluentes o residuos radiactivos.

- La insuficiencia o inobservancia de medidas orientadas a evitar la presencia de personal no autorizado en áreas vitales o protegidas de una instalación nuclear o radiactiva cuando se derive peligro grave para la seguridad o salud de las personas o daño grave a las cosas o al medio ambiente.

- No proceder al desmantelamiento y clausura de instalaciones nucleares o radiactivas una vez finalizado el funcionamiento de las mismas o no disponer un destino en condiciones de seguridad para los materiales radiactivos en desuso.
- La obstrucción a la inspección, evaluación o control del personal facultativo designado por las autoridades legalmente habilitadas y al personal que le acompañe acreditado por éstas mediante el impedimento de la toma de muestras o medidas, o la ocultación o denegación de documentos o información, o la aportación de documentación o información falsa o deliberadamente incompleta, sea o no solicitada por aquellos, cuando por su naturaleza y contenido fuera necesario para el establecimiento de las conclusiones de la inspección, evaluación o control
- El incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de información y notificación en tiempo y forma a las autoridades legalmente habilitadas o a sus agentes.
- La insuficiencia o inobservancia de medidas requeridas para evitar la presencia de material no controlado en áreas vitales o protegidas de una instalación nuclear o radiactiva cuando.

En algunas de estas acciones u omisiones es difícil pensar que no se derive un peligro grave para la seguridad o salud de las personas o daño grave a las cosas o al medio ambiente, así por ejemplo la adición deliberada de material radiactivo en la producción de alimentos, juguetes, adornos personales y cosméticos.

El segundo grupo de las infracciones leves se concreta en no adoptar las medidas necesarias para la disposición segura de materiales radiactivos encontrados en situaciones fuera de control, sea porque nunca lo han estado o porque han sido abandonados, perdidos, extraviados, robados o transferidos en condiciones irregulares, en los casos en que no se derive peligro para la seguridad o salud de las personas, o daño a las cosas o al medio ambiente, o éste sea de escasa trascendencia²².

El tercer grupo se refiere al incumplimiento de las obligaciones relativas a generación, archivo y custodia de los registros requeridos para el desarrollo de la actividad o para el control de materiales radiactivos, cuando la información afectada sea recuperada.

El cuarto grupo se refiere a no suministrar a los trabajadores la formación o información requeridas para que desarrollen su actividad cumpliendo las normas y procedimientos establecidos sobre seguridad nuclear, protección contra las radiaciones ionizantes, protección física o actuación en caso de emergencia, cuando no se derive peligro para la seguridad o salud de las personas, o daño a las cosas o al medio ambiente, o éste sea de escasa trascendencia.

22. Vid. RODRIGUEZ MONSERRAT, M., «La seguridad nuclear a juicio: Análisis del sistema punitivo español aplicable a los peligros y daños generados por el uso de la energía nuclear», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 107, 2020.

El quinto y último grupo se refiere al incumplimiento meramente formal de las obligaciones en materia de no proliferación nuclear, siempre que ello no dificulte el cumplimiento de las obligaciones en materia de no proliferación nuclear derivadas de los acuerdos internacionales celebrados por España, así como la pérdida de control de material básico.

Ahora bien, no podemos olvidar que este catálogo de infracciones está incompleto porque el concepto de infracción se subordina a toda conducta activa u omisiva que suponga el incumplimiento o inobservancia de lo dispuesto no solo en la LEN sino en sus disposiciones de desarrollo, así como en tratados y convenios suscritos y ratificados por España²³. Recordemos que existe una importante dispersión de normas con rango reglamentario que establecen deberes y obligaciones y respecto a su incumplimiento e inobservancia hacen una remisión expresa a lo previsto en la LEN²⁴. Igualmente, las instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear tienen carácter normativo, tal y como dijimos, son reglamentos y por tanto vinculantes por lo que su incumplimiento será sancionado según lo dispuesto en la LEN²⁵. En este marco, se confirma la peculiaridad de la infracción administrativa descompuesta en dos fases, por un lado, el establecimiento de la infracción en un texto normativo sin contenido material; y otra fase en la que se completa el tipo en otras normas técnicas, especialmente con Instrucciones del CSN²⁶.

A la vista de lo analizado hasta aquí se hace necesario proceder a la revisión, depuración y actualización de la tipificación de infracciones, muy especialmente las relativas al apartado 1 que hace referencia a las infracciones muy graves.

23. Vid. art. 86 de la LEN.

24. A modo de ejemplo: Real Decreto 1085/2009, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalación y utilización de aparatos de rayos X con fines de diagnóstico médico, Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear. Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. Real Decreto 97/2014, de 14 de febrero, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español. Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y se modifica el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea. Real Decreto 1054/2015, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico. Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares.

25. Vid. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. «El marco jurídico actual de la energía nuclear en España» *El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas*, coord. por Gabriel Doménech Pascual, Tirant Lo Blanch, 2013, págs. 111-216.

26. Vid. Tribunal Supremo (Sala tercera, de lo Contencioso administrativo). Sentencia de 19 de diciembre de 1996 (FJ 3º). Ponente: Excmo. Sr. Eladio Escusol Barra. Vid. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., «La reciente evolución del ordenamiento nuclear español», *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo / Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa (aut.)*, Sergio Salinas Alcega (aut.), 2013, págs. 19-61.

Muy importante resulta el juego de los principios de legalidad y tipicidad básicos de la potestad sancionadora²⁷. La norma general establece que el ejercicio de la potestad sancionadora no solo debe estar respaldado por una ley formal, sino que dicha ley debe contener directamente la definición de las conductas sancionables y las consecuencias correspondientes. No es válido, por tanto, que en el ámbito de las relaciones generales entre ciudadanos y la Administración, la ley se limite a delegar completamente en un reglamento sin antes definir los elementos esenciales de la conducta prohibida. Además, no se permite que un reglamento cree nuevas infracciones que no estén previstas en la ley. La función del reglamento, siempre bajo el marco legal, debe limitarse a aclarar o precisar los tipos legales ya establecidos, completando aspectos que la ley no haya detallado del todo o reduciendo la discrecionalidad en su interpretación, ya sea por razones de seguridad jurídica o por necesidades técnicas. Esta doctrina ha sido reiterada en numerosas sentencias (como las SSTC 60/2000, 26/2002, 52/2003, entre otras), y también ha sido recogida de forma estricta por el legislador en el artículo 27.3 de la LRJSP. Este artículo permite que los reglamentos desarrollen la ley introduciendo especificaciones o matices en las infracciones o sanciones, siempre que no se creen nuevas ni se altere su naturaleza o límites, y que sirvan para identificar mejor las conductas o precisar las sanciones. En resumen, el reglamento tiene un papel claramente subordinado a la ley.

Ahora bien, esta doctrina admite también excepciones, que flexibilizan sustancialmente la exigencia de reserva de ley. La más importante es la que atañe a las relaciones de sujeción especial como ocurre en el sector nuclear. En este tipo de relaciones el ejercicio de la potestad sancionadora debe tener también una cobertura legal, pero la ley puede remitir al reglamento por entero o casi por entero la especificación y graduación de las infracciones. Así lo estableció la STC 2/1987 y lo reiteran otras muchas otras posteriores, en especial del Tribunal Supremo (por ejemplo, SSTs de 16 de octubre de 2001, 10 de diciembre de 2002, 14 de julio de 2003, 26 de abril de 2004 y 30 de marzo de 2005). La excepción es aún más clara cuando la tipificación de las infracciones o determinación de las sanciones se lleva a cabo por entidades o corporaciones dotadas de autonomía para la regulación de dichas relaciones de sujeción especial como es el CSN respecto a sus instrucciones y los destinatarios de las mismas que suelen ser los titulares de las distintas instalaciones.

Respecto a la forma en que se describen las infracciones el artículo 27.1 LRJSP que «sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley», las conductas sancionables tienen que estar, pues, previamente calificadas por la ley como infracciones administrativas. Ahora bien, sentado ese principio, el principal problema práctico reside en determinar el grado de concreción o de precisión con que tales conductas deben ser definidas, sea en la ley, sea en los reglamentos que, como dispone el apartado 3 de ese mismo artículo, «contribuyan a la más correcta identificación de las conductas». Pues en muchos casos las normas que las

27. Vid. SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho administrativo: parte general*, Tecnos, 2024.

tipifican utilizan para ello conceptos generales o ampliamente indeterminados o bien aluden a la vulneración de deberes impuestos por otras normas no sancionadoras, por lo que se remiten a ellas para la integración de las conductas tipificadas. Habida cuenta de la multiplicidad de las normas administrativas sancionadoras y de la variedad de las acciones o comportamientos que pueden ser objeto de sanción, aquellas formas de tipificación de las infracciones son habituales.

Por lo que se refiere a la definición de las infracciones administrativas a través de conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, «acciones que causen daños al dominio público», «perturbación relevante de la convivencia», «desconsideración con los superiores», etc.), la jurisprudencia admite su validez, siempre que la concreción de tales conceptos sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y que permitan predeterminar con suficiente grado de certeza las conductas sancionables (SSTC 11/1988, 207/1990, 133/1999, 194/2000 y muchas otras). La tipificación no tiene por qué ser absolutamente rigurosa o detallada, pues si así fuera sería difícil incorporar a los textos legales y reglamentarios todas las acciones merecedoras de sanción. Pero sí debe hacer posible una predicción de los efectos sancionadores de las mismas con un grado de seguridad razonable (SSTC 166/2012 y 10/2015, SSTS de 18 de julio de 2006, 29 de abril de 2013, 9 de mayo de 2016, etc.). Más allá de ello no puede establecerse un criterio general —y no lo establece la jurisprudencia—, dependiendo de cada caso concreto si se cumple o no el parámetro o estándar admisible de concreción. A lo sumo la utilización de conceptos jurídicos indeterminados para la definición del tipo de infracción exige una motivación más acabada del acto que los aplica (STS de 3 de marzo de 2001, por ejemplo).

Lo mismo puede decirse de las normas que tipifican infracciones por remisión a otras que impongan deberes, obligaciones o prohibiciones de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se considere el elemento definidor de la infracción. Este tipo de remisiones no vulneran de por sí la exigencia de *lex certa*, siempre que la consecuencia punitiva de la trasgresión sea previsible razonablemente (STC 219/1989, 162/2008, 86/2017, SAN de 22 de enero de 2014, etc.). Con esta condición, el tipo sancionador puede quedar integrado por la vulneración de reglamentos o inclusive de circulares vinculantes de entidades administrativas independientes o de normas técnicas, pues la reserva de ley formal ha de exigirse de la norma sancionadora y no de aquella a la que se remite y que no es propiamente tal. Lo que no es aceptable es una remisión genérica a un conjunto de normas poco delimitadas, que no permita cumplir la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas (SSTC 81/2009 y 35/2010, SSTS de 11 de abril de 2003, 28 de febrero de 2005, 11 de mayo de 2006, 17 de enero de 2012, por ejemplo).

Las sanciones se clasifican en función de la instalación en la que se produce²⁸. Veamos cuáles son esas instalaciones y también las sanciones en su grado medio para que podamos apreciar cuáles pueden ser las cuantías de las multas

28. Vid art. 89 de la LEN. El Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la

coercitivas por la falta de atención al apercebimiento que realiza el Consejo de Seguridad Nuclear. Cuando se trata de centrales nucleares, las infracciones leves se sancionan con multa en su grado medio desde 15.001 euros hasta 150.000 euros²⁹; cuando se trata de instalaciones nucleares que no son centrales nucleares las infracciones leves se sancionan en su grado medio desde 12.001 euros hasta 50.000 euros³⁰; cuando se trata de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría, Unidades Técnicas de Protección Radiológica, Servicios de Protección Radiológica, Centros de Dosimetría, Empresas de Venta y Asistencia Técnica de equipos de rayos X médicos, transporte de material radioactivo, o de otras actividades y entidades reguladas en esta ley y en sus normas de desarrollo, las infracciones leves se sancionan desde 1.201 hasta 3.000 euros en grado medio³¹;

exposición a las radiaciones ionizantes es la norma que desarrolla la clasificación de las instalaciones nucleares y radiactivas.

29. Las centrales nucleares son cualquier instalación fija para la producción de energía mediante un reactor nuclear. Vid. art. 17.a) del RD 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.

30. Estas instalaciones son: los reactores nucleares que son cualquier estructura que contenga combustibles nucleares dispuestos de tal modo que dentro de ella pueda tener lugar un proceso automantenido de fisión nuclear sin necesidad de una fuente adicional de neutrones; las fábricas que utilicen combustibles nucleares para producir sustancias nucleares y las fábricas en que se proceda al tratamiento de sustancias nucleares, incluidas las instalaciones de tratamiento o reprocesado de combustibles nucleares irradiados; las instalaciones de almacenamiento de sustancias nucleares, excepto los lugares en que dichas sustancias se almacenen incidentalmente durante su transporte y los dispositivos e instalaciones que utilicen reacciones nucleares de fusión o fisión para producir energía o con vistas a la producción o desarrollo de nuevas fuentes energéticas. Vid. art. 17. B), c), d) y e) del RD 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.

31. Son instalaciones radiactivas: a) Las instalaciones de cualquier clase donde se produzcan, utilicen, posean, traten, manipulen o almacenen materiales radiactivos con el fin de aprovechar sus propiedades radiactivas, fisiles o fértiles, excepto el almacenamiento incidental durante su transporte; b) Los equipos generadores de radiaciones ionizantes que funcionen con una diferencia de potencial superior a 5 kV y c) Cualquier otro equipo o dispositivo capaz de acelerar cargas eléctricas a energías superiores a 5 keV. No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 45 del RD establece en su anexo II unos criterios de exención para considerar las instalaciones como radiactivas.

Las instalaciones radiactivas de segunda categoría son, siempre que no proceda su clasificación como de primera categoría: 1.º Las instalaciones donde se manipulen o almacenen radionucleidos cuya actividad total sea igual o superior a mil veces los valores de exención que se establecen en la tercera columna de la tabla B del anexo IV; 2.º Las instalaciones que utilicen equipos generadores de rayos X que puedan funcionar con una tensión de pico superior a 200 kV y 3.º Los aceleradores de partículas y equipos capaces de acelerar cargas eléctricas a energías superiores a 1 MeV y las instalaciones donde se manipulen o almacenen fuentes de neutrones.

Son instalaciones radiactivas de tercera categoría, siempre que no proceda su clasificación como de primera o segunda categoría: 1.º Las instalaciones donde se manipulen o almacenen radionucleidos, cuya actividad total sea superior a los valores de exención establecidos en la tercera columna de la tabla B del anexo IV e inferior a mil veces los mismos. Y 2.º Las instalaciones que utilicen equipos generadores de rayos X cuya tensión de pico sea igual o inferior a 200 kV y equipos capaces de acelerar cargas eléctricas a energías iguales o inferiores a 1 MeV. En los casos de mezcla de isótopos, si la suma de los cocientes entre la actividad presente de cada isótopo y la de exención se sitúa entre uno y mil, la instalación será de tercera categoría y si es igual o superior a mil, será de

cuando se trata de instalaciones radiactivas de primera categoría las multas se reducirán, para todos sus grados, a un tercio de las cantidades antes descritas³².

4. PROPUESTA PARA UN PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ABREVIADO

Hasta aquí hemos analizado como el artículo 91.3 de La LEN atribuye al CSN la potestad de decidir que en el caso de la presunta comisión de infracciones que pudieran calificarse como leves, de modo alternativo a la propuesta de apertura de expediente sancionador que corresponde formular a las Direcciones Técnicas de Seguridad Nuclear y de Protección Radiológica, se aperciba al titular de la actividad y se le requieran las medidas correctoras que correspondan, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños y perjuicios directos a las personas o al medio ambiente. Si este requerimiento no fuese atendido, ya hemos visto el legislador también ha atribuido al CSN la potestad de poder imponer multas coercitivas por un importe que será, la primera vez, del diez por ciento, y las segundas y sucesivas del veinte por ciento del valor medio de la sanción que correspondiera imponer, en su grado medio, con el fin de obtener la cesación de conductas activas u omisivas.

El legislador no establece un periodo de tiempo en el que ha de cumplirse el requerimiento, así que se entiende que ha de ser el establecido por el CSN en el propio requerimiento. El legislador tampoco establece el número de multas coercitivas que se han de imponer ni tampoco cuando en caso de no ser corregida la conducta activa u omisiva ha de iniciarse el oportuno expediente sancionador en base a la presunta infracción leve. A nuestro juicio, el incumplimiento de este requerimiento debería ser también tipificado como una infracción administrativa que diera lugar al ejercicio de la potestad sancionadora.

Los aspectos sustantivos de la energía nuclear y, en concreto, de las obligaciones y deberes cuyos incumplimientos pueden dar lugar a infracciones administrativas, entre ellas las tipificadas como leves se encuentran recogidas, como hemos visto en: los tratados y convenios suscritos y ratificados por España; la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear; la Ley 15/1980, de Creación del

segunda categoría. Vid. art. 44 del RD 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.

32. Son instalaciones radiactivas de primera categoría: 1.º Las plantas de producción de concentrado de uranio, incluidas las áreas del emplazamiento en las que se lleve a cabo el almacenamiento definitivo de los residuos radiactivos generados en ellas; 2.º Las instalaciones que utilicen fuentes radiactivas con fines de irradiación industrial y 3.º Las instalaciones complejas en las que se manejen inventarios muy elevados de sustancias radiactivas o se produzcan haces de radiación de muy elevada fluencia de energía. Vid. art. 44 del RD 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes.

Consejo de Seguridad Nuclear y su legislación de desarrollo, incluidas las instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear³³.

En cuanto a la regulación de los aspectos formales del procedimiento sancionador la LEN establece las siguientes peculiaridades. En primer lugar, se remite a la legislación del procedimiento administrativo común para ajustarse a los principios de la potestad sancionadora. En segundo lugar, prevé que el CSN, una vez iniciado el expediente sancionador, emita un informe preceptivo pronunciándose sobre la adecuada calificación de los hechos tipificados como infracción. Este informe se requiere solo en dos supuestos: cuando dicha iniciación no fuera a propuesta del CSN, o en el supuesto en que, habiéndolo sido, consten en dicho procedimiento otros datos, además de los comunicados por dicho ente³⁴. La LEN prevé también que con independencia de la sanción que pudiera corresponder en su caso al titular, el Consejo de Seguridad Nuclear puede amonestar por escrito a la persona física que, mediante negligencia grave, sea responsable de la realización de una mala práctica por la que se haya originado la comisión material de hechos susceptibles de sanción. Finalmente, establece, como ya hemos visto, la atribución de la competencia de la potestad sancionadora a los respectivos órganos de la Administración General del Estado.

Hasta aquí las peculiaridades de la LEN y no encontramos más normas de Derecho especial que regulen este procedimiento sancionador específico por lo que debemos acudir a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y a las especificaciones que en la misma se regulan sobre el procedimiento administrativo sancionador.

¿Cabría la posibilidad de que el CSN en los casos de la presunta comisión de infracciones que pudieran calificarse como leves, una vez que ha optado por apercibir al titular de la actividad y de requerirle las medidas correctoras correspondientes, sin que éste las haya adoptado, pueda iniciar el oportuno expediente sancionador? A nuestro juicio, no solo podría, debería hacerlo y para ello proponemos dos cuestiones. En primer lugar, la atribución de la competencia sancionadora en estos casos al propio Consejo de Seguridad Nuclear y, en segundo lugar, en estos casos, sería oportuno tramitar el procedimiento de forma abreviada.

4.1. La potestad sancionadora del Consejo de Seguridad Nuclear, una potestad pendiente de atribución

El Consejo de Seguridad Nuclear, creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril, es un ente de Derecho Público, independiente de la Administración General del

33. Vid. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., *El derecho nuclear. La ordenación jurídica de las actividades nucleares*, Comares, Granada, 1999.

34. Sobre el tratamiento de los informes que emite el CSN Vid. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., «Análisis del régimen jurídico de las zonas contaminadas radiológicamente en España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 149, 2024.

Estado³⁵, que tiene personalidad jurídica diferenciada y patrimonio propio e independiente de los del Estado. Con estas características podemos afirmar que responde a lo dispuesto en la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo de 25 de junio de 2009 por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares en cuyo artículo 5 se regula que los Estados miembros establecerán y mantendrán una autoridad reguladora competente en el ámbito de la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, garantizando que la autoridad reguladora competente se encuentre separada funcionalmente de cualquier otro organismo u organización relacionado con la promoción o utilización de energía nuclear, incluida la producción de energía eléctrica, a fin de garantizar la independencia efectiva de toda influencia indebida en la toma de decisiones regulatorias³⁶.

El CSN actúa en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas y de los grupos de interés. Está sometido al control parlamentario y judicial³⁷. Tanto la Ley 15/1980, de 22 de abril como el Estatuto del CSN son muy claros y rotundos en establecer que su objeto es ser el único organismo público competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, encargado de proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, propiciando que las instalaciones nucleares y radiactivas sean operadas por los titulares de forma segura, y estableciendo las medidas de prevención y corrección frente a emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen³⁸. Así se pronuncia también la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo de 25 de junio cuando en su art. 4 obliga a los Estados a que establezcan y mantendrán un marco legislativo, reglamentario y organizativo nacional para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares que asigne responsabilidades y prevea la coordinación entre los órganos estatales pertinentes, configurando especialmente responsabilidades para: la adopción de requisitos nacionales en seguridad nuclear; la disposición de un sistema de concesión de licencias y de prohibición de explotación de instalaciones nucleares sin licencia; la disposición de un sistema de supervisión de la seguridad nuclear; y la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento, que incluyan la suspensión de la explotación y la modificación o revocación de una licencia.

Dentro de ese marco organizativo la Directiva obliga a que los Estados configuren la existencia de una «autoridad reguladora competente», designada por el Estado en el ámbito de la regulación de la seguridad nuclear de las instalaciones

35. Vid. art. 1 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear.

36. Vid. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., «Nuevas perspectivas del Derecho nuclear en Europa y en España», *REDUR (Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja)*, núm. 9, 2011, págs. 67-98.

37. Vid. art. 2.4 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear.

38. Vid. art. 3 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear.

nucleares. La Directiva abre la posibilidad de la existencia de un sistema de autoridades³⁹.

Las funciones del CSN se caracterizan por ser de asesoramiento al Gobierno, a los Tribunales o a los órganos de las Administraciones Públicas, de control e inspectoras, de colaboración con otras autoridades competentes, de información a la opinión pública, de propuestas normativas, de aprobación de instrucciones con valor reglamentario y de archivo y custodia de documentos⁴⁰. Son competencias por tanto de regulación y supervisión no sólo del sector de la energía nuclear, como prevé la Directiva, sino también de la actividad radiológica y de protección de derechos individuales y colectivos. Sin embargo, entre las funciones del Consejo de Seguridad no se encuentran las relativas a la potestad sancionadora, en este ámbito el legislador se limita, como hemos visto, a proponer la iniciación de expediente sancionador respecto de hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia de seguridad nuclear, protección radiológica o protección física. Esta propuesta se dirige a los órganos de la Administración territorial que la tienen oportunamente asignada por la LEN en el caso de la Administración General del Estado y en el caso de la Administración autonómica se remite a su propia normativa. Por lo que respecta a la Administración General del Estado, las sanciones por infracciones muy graves cometidas por titulares de instalaciones nucleares o radiactivas de primera categoría serán impuestas por el Consejo de Ministros, las graves por el Ministro, actualmente, de Transición Energética y Reto Demográfico y las leves por el Director General de Política Energética y Minas. Cuando se trate de sanciones por infracciones muy graves cometidas por los titulares de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría y restantes actividades reguladas por esta Ley o sus normas de desarrollo, serán impuestas por el Ministro y por el Director General de Política Energética y Minas en los supuestos de infracciones graves y leves⁴¹. Tal y como apuntamos anteriormente.

Al CSN le corresponde realizar toda clase de inspecciones en las instalaciones nucleares o radiactivas durante las distintas fases de proyecto, construcción y puesta en marcha, en los transportes, fabricación y homologación de equipos que incorporen fuentes radiactivas o sean generadores de radiaciones ionizantes, y la aprobación o convalidación de bultos destinados al transporte de sustancias radiactivas con objeto de garantizar el cumplimiento de la legislación vigente y de los condicionamientos impuestos en las correspondientes autorizaciones, con facultad para la paralización de las obras o actividades en caso de aparición de anomalías que afecten a la seguridad y hasta tanto éstas sean corregidas, pudiendo proponer la anulación de la autorización si las anomalías no fueran susceptibles de ser corre-

39. Vid. art. 5 de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo de 25 de junio de 2009 por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

40. Vid. ESTEVE PARDO, J. «Las decisiones normativas sobre riesgos nucleares. Marco constitucional». En: VV. AA. *El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas*. Tirant Lo Blanch, 2013, págs. 69-84.

41. Vid. arts. 2,e) de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear; art. 91 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear

gidas y en cuanto que también le corresponde llevar a cabo la inspección y control de las instalaciones nucleares y radiactivas durante su funcionamiento y hasta su clausura, al objeto de asegurar el cumplimiento de todas las normas y condicionamientos establecidos, tanto de tipo general como los particulares establecidos para la instalación, con el fin de que el funcionamiento de dichas instalaciones no suponga riesgos indebidos, ni para las personas ni para el medio ambiente. El CSN tiene autoridad para suspender el funcionamiento de las instalaciones o las actividades que se realicen, por razones de seguridad⁴².

Como resultado de esta actividad inspectora llega a tener conocimiento de los incumplimientos, deficiencias y actuaciones u omisiones contrarias a las obligaciones previstas de la legislación y por tanto puede adoptar incluso la suspensión, por razones de seguridad del funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas y del ejercicio de actividades. En este contexto vemos oportuno que el legislador atribuyera al propio CSN la competencia de imponer sanciones garantizando la debida separación funcional de la fase instructora. La atribución de competencia que proponemos, dada la estructura organizativa del mismo es la siguiente: el Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, acuerda la incoación del procedimiento sancionador; las Direcciones Técnicas de Seguridad Nuclear y de Protección Radiológica instruyen y elaboran las propuestas de resolución de los expedientes sancionadores y al pleno de Consejo de Seguridad Nuclear le corresponde las facultades resolutorias para la imposición de sanciones graves y muy graves, mientras que la imposición de infracciones leves le corresponde al Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear.

La atribución de la potestad sancionadora al CSN no es una cuestión pacífica. Como punto de partida, la Constitución Española no contiene un título competencial específico que atribuya la competencia sobre la legislación y ejecución en materia de energía nuclear al Estado. Esto hace que necesariamente tengamos que buscar otros títulos competenciales que a veces no han quedado reflejados ni siquiera en los propios textos legales, así la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, no recogió de forma expresa el título competencial constitucional por el que fue aprobada. En cambio, la norma más recientemente aprobada, el Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes invoca cuatro títulos competenciales carácter de norma básica y se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.^a, 16.^a, 25.^a y 29.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado, respectivamente, la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen minero y energético, y seguridad pública. Como se observa, la extensión de la competencia en actividad económica y en sanidad es de bases y coordinación, mientras que en el régimen minero y energético es básica y en la seguridad pública es plena. En este punto,

42. Vid. BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Las Administraciones independientes: un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid: Tecnos. 1994.

traemos a colación que en el ámbito del sector nuclear existe una concreción del término seguridad pública en seguridad nuclear cuya definición se encuentra recogida en el artículo art. 3.2 de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo de 25 de junio como «la consecución de condiciones de explotación adecuadas, la prevención de accidentes y la atenuación de sus consecuencias, cuyo resultado sea la protección de los trabajadores y del público en general de los riesgos producidos por las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares». Para la consecución de este objetivo el art. 4.1 de la Directiva mencionada establece que el marco nacional debe establecer las responsabilidades para: la adopción de requisitos nacionales en seguridad nuclear; la disposición de un sistema de concesión de licencias y de prohibición de explotación de instalaciones nucleares sin licencia y la disposición de un sistema de supervisión de la seguridad Nuclear y la medidas para asegurar el cumplimiento, que incluyan la suspensión de la explotación y la modificación o revocación de una licencia. Entre estas últimas debemos situar la configuración de todo el régimen y la ejecución del régimen sancionador.

Ya hemos visto como el marco normativo del régimen sancionador se encuentra en normas de rango legal y reglamentario disperso, pero cabe preguntarse si la ejecución de la potestad sancionadora se puede entender dentro de la competencia básica del Estado de los títulos competenciales citados o del concepto de seguridad pública. A nuestro modo de ver, la atribución de la competencia ejecutiva para el Estado ha de hacerse en base a la materia y el concepto de seguridad nacional/seguridad nuclear y, en el caso de los otros títulos competencias de economía y energía o medio ambiente, cabría aplicar la doctrina del Tribunal Constitucional que, de manera excepcional, interpreta que es legítimo que el Estado se asigne y asuma determinadas facultades ejecutivas cuando estas se consideren como un complemento imprescindible o necesario para garantizar la efectividad del «común denominador normativo» como debiera ser el régimen sancionador en el sector de las instalaciones nucleares y radiológicas. El Tribunal Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha señalado algunos criterios que sirven para avalar estas facultades ejecutivas del Estado, como, por ejemplo, que se trate de tomar decisiones que se consideren de carácter supraautonómico, o de interés general del Estado Español en su conjunto. Dada la forma en que se configura por el legislador al CSN como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica y dadas las peculiaridades del sector nuclear, podría aludirse a esta doctrina para justificar las competencias ejecutivas que se atribuyen a la Administración General del Estado en el ámbito que estamos tratando y la necesidad, por ello, de centralizar las actuaciones, todo ello sin perjuicio de arbitrar las fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas e incluso los Entes Locales⁴³. De hecho, el CSN tiene firmados acuerdos de encomienda de gestión con nueve comu-

43. Vid. AYLÓN DÍAZ GONZÁLEZ, J. M. «El papel del Consejo de Seguridad Nuclear en un Estado Descentralizado». *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 57-69.

nidades autónomas: Principado de Asturias⁴⁴, Cataluña⁴⁵, Galicia⁴⁶, Islas Baleares⁴⁷,

44. El convenio se firmó el 15 de noviembre de 2004 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 12 de mayo de 2005 y una adenda primera formalizada el 12 de septiembre de 2007 para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico.

45. Existe una versión compilada del acuerdo de encomienda de funciones entre la Generalitat de Catalunya y el Consejo de Seguridad Nuclear firmado el 22 de diciembre de 1998. En él se incluyen: La adenda al acuerdo de encomienda de funciones entre la Generalitat de Catalunya el Consejo de Seguridad Nuclear, suscrito el 22 de diciembre de 1998, sobre el régimen económico, y que fue firmada el 26 de julio de 2023; la adenda al acuerdo por el que se revisa el acuerdo de encomienda de funciones entre la Generalitat de Catalunya y el Consejo de Seguridad Nuclear firmada el 14 de mayo de 2015, sobre la actualización del baremo de cálculo de los denominados gastos de personal y gastos de apoyo administrativo y la adenda primera al acuerdo de encomienda de funciones firmada el 28 de febrero de 2008 sobre la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, así como sobre la custodia de la documentación. Además, ha de tenerse en cuenta: el acuerdo sobre el régimen económico aplicable a los pagos del consejo de seguridad nuclear a la Generalitat de Catalunya con cargo a su presupuesto de gastos de 1998 y por las actuaciones realizadas hasta diciembre de 1998 por la Generalitat en virtud de la encomienda de funciones del CSN, firmado el 22 de diciembre de 1998; el Convenio entre el Consejo de Seguridad Nuclear y la Generalitat de Catalunya sobre cesión de datos de la red automática de vigilancia radiológica ambiental instalada por la Generalitat, firmado el 14 de diciembre de 2021; la adenda primera al acuerdo de encomienda de funciones del Consejo de Seguridad nuclear a la Generalitat de Catalunya, firmado el 28 de febrero de 2008 y el Protocolo de intercambio de información entre el Consejo de Seguridad Nuclear y el Departamento de Interior, relaciones institucionales y participación de la Generalitat de Catalunya en relación con sucesos en instalaciones y actividades nucleares y radiactivas y en situaciones de emergencia radiológica.

46. El convenio se firmó el 15 de noviembre de 1990 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 12 de diciembre de 1991 y una revisión del texto formalizada el 27 de julio de 1989; una adenda primera formalizada el 12 de julio de 2002 para establecer un sistema informático conectado entre ambas partes que permita la consulta de las bases de datos de ambas partes; una adenda segunda formalizada el 31 de mayo de 2007 para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico; una adenda tercera para establecer la concreta encomienda de gestión respecto de la inspección de transportes de combustible nuclear y otras materiales radioactivos formalizado el 15 de septiembre de 2008.

47. El convenio se firmó el 31 de mayo de 1985 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 3 de abril de 1987 y una revisión del texto formalizada el 27 de julio de 1989; una adenda primera formalizada el 16 de junio de 2004 para establecer un sistema informático conectado entre ambas partes que permita la consulta de las bases de datos del CSN por parte del Servei d'Energies Renovables perteneciente a la Direcció General d'Energia de la Conselleria de Comerç, Indústria i Energia del Gobierno de las Islas Baleares, una adenda segunda formalizada el 19 de septiembre de 2008 para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico; una adenda tercera para establecer un nuevo régimen económico aplicable formalizado el 10 de septiembre de 2009 y un convenio de colaboración a cerca de la formación y el licenciamiento del personal supervisor y operador de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría y de los cursos para la acreditación del personal que dirija y opere instalaciones de rayos x con fines de diagnóstico médico formalizado el 11 de mayo de 1993.

Islas Canarias⁴⁸, Murcia⁴⁹, Navarra⁵⁰, País Vasco⁵¹ y Valencia⁵². Se trata de una encomienda de gestión de las previstas en el art. 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y no de una transferencia ni una delegación de competencias.

La finalidad de esta encomienda es alcanzar una mayor eficacia administrativa y un beneficio social en materia de agilidad y seguridad de la población y de los medios idóneos humanos y técnicos para el desempeño de la función. El denominador común de la encomienda de gestión efectuada en estas Comunidades Autónomas es el siguiente: proceder a la inspección para el licenciamiento y control del funcionamiento de instalaciones radiactivas, que comprende la realización de las inspecciones necesarias para la concesión de autorizaciones y para el control de las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría durante las fases de construcción, puesta en marcha, funcionamiento, modificación y clau-

48. El convenio se firmó el 28 de octubre de 1994 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 15 de enero de 2004 y una adenda primera formalizada el 15 de enero de 2004 para establecer un sistema informático conectado entre ambas partes que permita la consulta de las bases de datos y la modificación de las previsiones económicas excepcionales de cobro durante el primer año y una adenda segunda formalizada el 30 de julio de 2008 para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico

49. El convenio se firmó el 26 de diciembre de 2006 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 13 de septiembre de 2007 y un acuerdo formalizado el 27 de diciembre de 2007 sobre la finalización del periodo de tutela aplicable encomienda de gestión

50. El convenio se firmó el 6 de mayo de 1987 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 17 de diciembre de 1990 y una revisión del texto formalizada el 29 de noviembre de 1996 y una adenda primera formalizada el 21 de noviembre de 2007 para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico.

51. El convenio se firmó el 28 de junio de 1995 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 24 de abril de 1996, una adenda primera al acta de entrada vigor formalizada el 15 de abril de 2002, una adenda segunda formalizada el 12 de marzo de 2004 y una adenda tercera suscrita el 9 de mayo de 2007. El 25 de noviembre de 2010 se procede a la revisión por ampliación del convenio de encomienda de funciones entre el Consejo de Seguridad Nuclear y la Comunidad Autónoma del País Vasco. Además, se han suscrito dos convenios con la Universidad del País Vasco el primero sobre un programa de vigilancia radiológica ambiental (Red de estaciones de muestreo), firmado el 27 de abril de 2020 y el segundo para la operación, gestión y acceso a los datos de las estaciones de vigilancia radiológica, situadas en Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián, firmado el 22 de febrero de 2021.

52. El convenio se firmó el 27 de noviembre de 1986 y a éste le siguieron un acta de entrada en vigor el 9 de octubre de 1988, una adenda primera al acuerdo para establecer un sistema informático conectado entre ambas partes que permita la consulta de las bases de datos, firmado el 15 de marzo de 2002; una adenda segunda, firmada el 12 de noviembre de 2007, para establecer un sistema informático que permita la transmisión telemática entre ambas partes de la documentación generada o recibida en soporte papel o soporte electrónico; una adenda tercera firmada el 9 de junio de 2011 relativa al régimen de financiación; una revisión por ampliación del convenio de encomienda de funciones entre el Consejo de Seguridad nuclear y la Generalitat Valenciana y su correspondiente acta de entrada en vigor de 30 de julio de 2008. Además el 24 de septiembre de 1993, se firmó un acuerdo específico de colaboración sobre el uso conjunto de la red automática de vigilancia radiológica ambiental instalada por la Comunidad Autónoma.

sura, al disponer de personal convenientemente formado más cerca de las instalaciones y, con ello, efectuar los programas de inspección y evaluación necesarios con mayor eficiencia; la inspección de transportes de combustible nuclear y de todos los materiales radiactivos que, dentro del territorio español, se originen, transiten o tengan por destino la CA correspondiente; la realización de análisis y evaluaciones relacionadas con instalaciones radiactivas, relacionadas con la preparación, cuando haya lugar, de propuestas de sanción que se remitirán al CSN y la evaluación de solicitudes de autorización relativas a la puesta en marcha, al funcionamiento, modificación, cambio de titularidad y clausura de instalaciones radiactivas de 2º y 3º categoría; la colaboración en emergencias radiológicas mediante la localización fiable de los inspectores encomendados con objeto de tener una primera y pronta comunicación al CSN; la inspección de control de los Servicios de Protección Radiológica propios de instalaciones radiactivas y de las empresas de Venta y Asistencia Técnica de equipos de rayos X con fines médicos, autorizados por el CSN y ubicados en la CA; la vigilancia radiológica ambiental.

En este denominador común de la encomienda de gestión vemos como se contemplan las medidas de evaluación relacionadas con instalaciones radiactivas, elevando al CSN propuestas de sanción.

En definitiva, a nuestro juicio, bajo el paraguas de la seguridad de la población la competencia sancionadora en el ámbito de las instalaciones nucleares y de las instalaciones radiactivas debe ser asignada en su totalidad al CSN como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica y no al Ministerio al que éste esté adscrito como actualmente ocurre. Por su parte, las Comunidades Autónomas no debieran tener esta competencia más allá de asumir una encomienda de gestión realizada por el CSN.

4.2. Una configuración aproximada del procedimiento sancionador simplificado

En cuanto al procedimiento sancionador, hemos visto como la legislación nuclear lo regula escasamente limitándose a prever tan sólo sus peculiaridades. Debemos acudir, por tanto, a la legislación general y en ella nada impide que pudiera tramitarse un procedimiento sancionador abreviado, pero cabe preguntarse ¿en qué casos? El artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece como requisitos para poder acordar el procedimiento simplificado sancionador que el órgano competente para iniciar el procedimiento considere que, de acuerdo con lo previsto en su normativa reguladora, existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, sin que quepa la oposición expresa a este modo de tramitación por parte del interesado. Si acudimos a la LEN sería posible en los casos de desatención del apercibimiento hecho por el CSN, pues se trataba de un cauce sustitutorio de posibles infracciones leves.

Con carácter general, la LPACAP establece que una vez notificado al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento, el procedimiento

administrativo debe resolverse en treinta días. En cuanto a los trámites la LPAC establece que el procedimiento ha de constar únicamente de los siguientes⁵³:

- a) Inicio del procedimiento de oficio.
- b) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- c) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- d) Resolución.

El procedimiento debería ser tramitado de forma ordinaria si la norma especial exigiera la realización de otro trámite distinto de los citados. A este respecto, no se contiene ningún otro trámite de forma expresa en la LEN.

Antes de analizar estos trámites recordemos que existe la posibilidad de que, con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente abra un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientan a determinar, con mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros y por tanto si se trata de la comisión de una infracción leve. Estas actuaciones previas son realizadas por los órganos que tiene atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento. En el ámbito que estamos estudiando correspondería a las Direcciones técnicas de seguridad nuclear y de protección radiológica⁵⁴.

Los procedimientos sancionadores de inician siempre de oficio, independientemente de que sea como consecuencia de la propia iniciativa del órgano competente para iniciarlo o como consecuencia de la orden de un superior o de la petición razonada de otro órgano o incluso por denuncia. Los procedimientos de naturaleza sancionadora deben tener la oportuna separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose como ya hemos indicado a órganos distintos.

53. El art. 96 de la LPACAP contempla otros trámites necesarios que al no corresponder con trámites del procedimiento sancionador no los hemos explicado, pero sí queremos hacer referencia de ellos en la nota a pie de páginas. Los trámites son los siguientes: subsanación de la solicitud presentada, en su caso, informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo; informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo. Desde que se solicite el Dictamen al Consejo de Estado, u órgano equivalente, hasta que éste sea emitido, se producirá la suspensión automática del plazo para resolver.

54. Vid. art. 39 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear.

El acuerdo de iniciación se comunica al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notifica a los interesados, entendiéndose en todo caso por tal al inculpado. Si se inició como consecuencia de denuncia se comunica al denunciante cuando las normas reguladoras del procedimiento así lo prevean. Aunque la normativa de energía nuclear no dice nada al respecto, tampoco nada impediría que el denunciante que tuviera un derecho o un interés legítimo solicitara personara en el procedimiento, debiendo esa solicitud ser valorada del órgano instructor.

El acuerdo de iniciación debe contener al menos:

- a) La identificación de la persona o personas presuntamente responsables.
- b) Los hechos que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción⁵⁵.
- c) La identificación del instructor y, en su caso, Secretario del procedimiento, con expresa indicación del régimen de recusación de los mismos.
- d) El órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad.
- e) Las medidas de carácter provisional que se hayan acordado por el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador.
- f) La indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio, así como indicación de que, en caso de no efectuar alegaciones en el plazo previsto sobre el contenido del acuerdo de iniciación, éste podrá ser considerado propuesta de resolución cuando contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada.

En cuanto a las alegaciones, la LPACAP, prevé que los interesados puedan, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio para ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución⁵⁶.

Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes el trámite de audiencia para que en un plazo no inferior a diez

55. La LPACAP prevé que excepcionalmente, cuando en el momento de dictar el acuerdo de iniciación no existan elementos suficientes para la calificación inicial de los hechos que motivan la incoación del procedimiento, la citada calificación podrá realizarse en una fase posterior mediante la elaboración de un Pliego de cargos, que deberá ser notificado a los interesados.

56. La LPACAP contempla que en todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria. Art. 72.2.

días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. Igualmente, como hemos indicado, se prescinde del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado⁵⁷.

Si iniciado el procedimiento sancionador, el infractor reconoce su responsabilidad, se puede resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda. Cuando tenga únicamente carácter pecuniario o bien quepa imponer una sanción pecuniaria y otra de carácter no pecuniario, pero se ha justificado la improcedencia de la segunda, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implica la terminación del procedimiento, salvo en lo relativo a la reposición de la situación alterada o a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción. En ambos casos, cuando la sanción tenga únicamente carácter pecuniario, el órgano competente para resolver el procedimiento debe aplicar reducciones de, al menos, el 20 % sobre el importe de la sanción propuesta, siendo éstos acumulables entre sí. Las citadas reducciones, deben estar determinadas en la notificación de iniciación del procedimiento y su efectividad está condicionada al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción. Reglamentariamente se puede incrementar el porcentaje de reducción⁵⁸.

La LPACAP prevé que el órgano instructor resuelva la finalización del procedimiento, con archivo de las actuaciones, sin que sea necesaria la formulación de la propuesta de resolución, cuando en la instrucción procedimiento se ponga de manifiesto que concurren ciertas circunstancias. Para nuestro objeto de estudio las causas que podrían dar lugar a este supuesto serían: la adopción de las medidas necesarias para las conductas omisivas o activas de incumplimiento que dieron lugar al apercibimiento y el pago de las multas coercitivas en su caso⁵⁹.

Concluida la instrucción del procedimiento, el órgano instructor ha de formular una propuesta de resolución que debe ser notificada a los interesados. La propuesta de resolución debe indicar la puesta de manifiesto del procedimiento y el plazo para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que se estimen pertinentes. En la propuesta de resolución se fijan de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica, se determina la infracción que, en su caso, aquéllos constituyan, la persona o per-

57. Vid. art. 82 LPACAP.

58. Vid. art. 85 LPACAP.

59. Las circunstancias previstas en el art. 89 de la LPACAP son: a) La inexistencia de los hechos que pudieran constituir la infracción; b) Cuando los hechos no resulten acreditados; c) Cuando los hechos probados no constituyan, de modo manifiesto, infracción administrativa; d) Cuando no exista o no se haya podido identificar a la persona o personas responsables o bien aparezcan exentos de responsabilidad; e) Cuando se concluyera, en cualquier momento, que ha prescrito la infracción.

sonas responsables y la sanción que se proponga, la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, así como las medidas provisionales que, en su caso, se hubieran adoptado. Cuando la instrucción concluya la inexistencia de infracción o responsabilidad la propuesta declarará esa circunstancia⁶⁰.

La resolución que pone fin al procedimiento agota la vía administrativa, luego solo cabría en vía administrativa el recurso potestativo de reposición. La resolución es ejecutiva cuando no quepa ya el citado recurso, pudiendo adoptarse en la misma las disposiciones cautelares precisas para garantizar su eficacia en tanto no sea ejecutiva y que podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales que en su caso se hubieran adoptado. Cuando la resolución sea ejecutiva, se puede suspender cautelarmente, si el interesado manifiesta a la Administración su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución firme en vía administrativa. La suspensión cautelar finaliza cuando haya transcurrido el plazo legalmente previsto sin que el interesado haya interpuesto recurso contencioso-administrativo y cuando, habiendo el interesado interpuesto recurso contencioso-administrativo, o no se haya solicitado en el mismo trámite la suspensión cautelar de la resolución impugnada o el órgano judicial se pronuncie sobre la suspensión cautelar solicitada.

El vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver. Al tratarse de un procedimiento en el que la Administración ejercita potestades sancionadoras se producirá la caducidad y el archivo de las actuaciones⁶¹.

Dicho esto, si nos replanteamos lo visto hasta ahora, podríamos deducir que, en muchos de los daños derivados del incumplimiento de las medidas previstas en los propios métodos y medidas fijadas por la empresa, así como aquellos daños derivados de una actuación de la que previamente se ha recibido un apercibimiento de acuerdo con la previsión del art.91.3 de la Ley de Seguridad podrían darse las condiciones fijadas en la Ley 39/2015 para dar paso a un procedimiento sancionador abreviado.

Sobre esta base, y atendiendo al carácter supletorio de la Ley 39/2015 (art.1.2), si una norma sectorial fijara concretamente un procedimiento sancionador abreviado en los supuestos previstos: incumplimiento de procedimientos de organización, medidas de control y seguridad regladas autoimpuestos por la propia entidad que han supuesto la comisión de una infracción de las previstas en la Ley; y falta de atención a medidas de apercibimiento previamente realizadas, — con el cumplimiento de los principios básicos de la potestad sancionadora (art.25-31 Ley 40/2015), así como el respeto a los principios del interesado en el procedimiento administrativo— se podría obtener múltiples beneficios: entre otros, principalmente, una mayor eficiencia y eficacia de la actividad administrativa, presumiendo que a su vez se estimularía el efectivo cumplimiento normativo ante

60. Vid. art. 89 LPACAP

61. Vid. art. 25 LPACAP.

una respuesta rápida de la administración por la comisión de infracciones; y a su vez el infractor podría beneficiarse de una graduación en la concreción de la sanción por la colaboración con la autoridad competente en el esclarecimiento de los hechos (Art.88.k LEN) pudiendo compensar otras circunstancias de graduación como el incumplimiento de las advertencias previas, requerimientos o apercibimiento de las autoridades competentes (art. 88.f LEN), por ejemplo.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN. ¿QUÉ SE PUEDE MEJORAR?

Entendemos sería favorable atender a una modificación de la Ley de Energía Nuclear en relación con las cuestiones vinculadas a la potestad sancionadora con atención específica a la posibilidad de abordar un procedimiento sancionador abreviado cuando se den las circunstancias concretas que no revisten una complejidad elevada y por razones de interés general de acuerdo a lo expuesto anteriormente.

El régimen jurídico sancionador en el ámbito nuclear, presenta una peculiaridad consistente en que la infracción administrativa se encuentra descompuesta en dos fases, por un lado, se establece la infracción en un texto normativo sin contenido material; y por otro lado, se completa el tipo en otras normas técnicas, especialmente con Instrucciones del CSN. La antigüedad de la LEN hace aconsejable y necesaria la revisión de las infracciones previstas en las mismas y muy especialmente aquellas relativas a considerar como leves aquellas relativas en la comisión de acciones u omisiones que se tipifican como infracciones muy graves, pero siempre que de la acción u omisión no se derive peligro para la seguridad o salud de las personas, o daño a las cosas o al medio ambiente, o se consideren de escasa trascendencia.

La posibilidad de sustituir el inicio de un procedimiento sancionador por un apercibimiento para los supuestos de presuntas infracciones leves es una posibilidad que consideramos de forma positiva, ahora bien, el legislador debería prever algunas cuestiones: en primer lugar, debería establecer un plazo máximo para dar cumplimiento a las medidas concretadas en el apercibimiento y proceder a la imposición de las multas coercitivas, debiendo establecer también el número máximo de estas; en segundo lugar, el incumplimiento de lo dispuesto en el apercibimiento debiera ser considerado una infracción administrativa y, en tercer lugar, proponemos que este sería uno de los supuestos que darían lugar a la tramitación de un procedimiento sancionador abreviado con los tramites que han sido señalados.

En cuanto a la atribución de la potestad sancionadora consideramos que el título competencial que debe imperar no es el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, ni bases y coordinación general de la sanidad, ni bases del régimen minero y energético, sino la seguridad pública en su acepción de seguridad nuclear y debiera ser asumida con carácter exclusivo por el Estado y más concretamente por el CSN al ser configurado como el único organismo público competente en materia de seguridad nuclear y protec-

ción radiológica, encargado de proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, propiciando que las instalaciones nucleares y radiactivas sean operadas por los titulares de forma segura, y estableciendo las medidas de prevención y corrección frente a emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen. De este modo, debiera ser el CSN quien incoara, tramitara y resolviera los procedimientos sancionadores y con mayor precisión, dada la estructura organizativa del mismo, el Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear acordaría la incoación del procedimiento sancionador; las Direcciones Técnicas de Seguridad Nuclear y de Protección Radiológica instruyen y elaboran las propuestas de resolución de los expedientes sancionadores y al pleno de Consejo de Seguridad Nuclear le correspondería las facultades resolutorias para la imposición de sanciones graves y muy graves, mientras que la imposición de infracciones leves le correspondería al Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar encomiendas de gestión a las Comunidades Autónomas.

Junto a estos cambios, el reconocimiento expreso a la cultura de la seguridad nos parece fundamental, sobre la base de lo ya expuesto, siendo un criterio de valoración en la concreción de la sanción conforme al principio de proporcionalidad⁶². Una conclusión que sin mucha dificultad podríamos, incluso hoy, trasladar a la interpretación de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, que en el art.88 establece, entre otros criterios para la graduación de las sanciones, en ningún caso de exención, «la intencionalidad o negligencia en la comisión de la infracción cuando estas circunstancias no estén consideradas en la tipificación de la infracción y la reiteración»⁶³. Sin duda la intencionalidad o negligencia de las actuaciones se podría desvanecer en atención al caso concreto, si efectivamente se habían implementado medidas de gestión y control junto a una adecuada organización que garantizará el cumplimiento efectivo de las medidas previstas. En este sentido cabe retomar a modo de ejemplo la reflexiones de la CNMC acerca de la existencia de un programa de cumplimiento efectivo en relación con la defensa de la competencia donde se establece por primera vez las consecuencias jurídicas de disponer o de implantar un programa de cumplimiento normativo en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. A este respecto y quedando evidenciado que «la mera implantación de un programa de cumplimiento ya sea ex ante o ex post a la detección de la infracción, no justifica per se una atenuación de la responsabilidad de la empresa que deba ser considerada a los efectos de la determinación de la sanción. No obstante, la CNMC podría valorar, caso por caso, si la preexistencia de un programa de cumplimen-

62. SÁNCHEZ, Z: *Cumplimiento normativo y potestad sancionadora*, 2024, Colex

63. A modo de ejemplo STS 204/2017, 8 de Febrero de 2017 por el que se deniega el recurso de casación interpuesto por ENDESA GENERACIÓN, contra la sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 25 de junio de 2014, dictada en el recurso núm.119/2013 , contra Ordenes de 14 de marzo de 2013 por las que se declara el incumplimiento de la obligación prevista en la Disposición Transitoria Única de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear y se imponen varias sanciones. FJ13 (Res. 204/2017, del Tribunal Supremo, Sala Tercera. Ponente:Ángel Ramon Arozamena Laso).

to, su mejora o su implantación posterior, tras el inicio de la investigación por la autoridad de competencia, puede ser considerado un elemento moderador de la sanción como atenuante de su responsabilidad ... La CNMC podrá valorar la eficacia de un programa de cumplimiento y, en particular, de las medidas reactivas que pueda incluir en lo que se refiere a la colaboración activa y eficaz con la autoridad una vez detectada la infracción, en particular, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, de cara a las medidas correctoras previstas en el artículo 72.5 de la LCSP o en el marco de una terminación convencional»⁶⁴.

6. BIBLIOGRAFÍA

AYLLÓN DÍAZ GONZÁLEZ, J. M.:

—«El papel del Consejo de Seguridad Nuclear en un Estado Descentralizado». *Estudios de Derecho Nuclear*, número 0/B – Diciembre, 2004, pp. 57-69.

—«Análisis del régimen jurídico de las zonas contaminadas radiológicamente en España», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 149, 2024.

—*El derecho nuclear. La ordenación jurídica de las actividades nucleares*, Comares, Granada, 1999.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A. *Las Administraciones independientes: un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Madrid: Tecnos. 1994.

ESTEVE PARDO, J. «Las decisiones normativas sobre riesgos nucleares. Marco constitucional». En: VV. AA. *El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas*. Tirant Lo Blanch, 2013, págs. 69-84.

INTERNACIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY: Safety Culture, a report by The International Nuclear Safety Advisory Group, *Safety Series*, n° 75, INSAG-4.

MARTIN MORAL, M.F. «Programas de cumplimiento normativo en materia competencial. Estudio de la guía española y otras experiencias de derecho comparado», Cuadernos de Derecho Transnacional, octubre 2021, p.402-422.

MORALES PLAZA, A., «El Consejo de Seguridad Nuclear y los riesgos nucleares», *Estudios Jurídicos, Abogados del Estado* 1/2003, p. 49-68

RODRIGUEZ MONSERRAT, M., «La seguridad nuclear a juicio: Análisis del sistema punitivo español aplicable a los peligros y daños generados por el uso de la energía nuclear», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 107, 2020. Pp.7-68

RUIZ DE APODACA ESPINOSA. A. M.:

—«La reciente evolución del ordenamiento nuclear español», *La responsabilidad por daños nucleares o radiactivos: comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo* / Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa (aut.), Sergio Salinas Alcega (aut.), 2013, págs. 19-61.

—«El marco jurídico actual de la energía nuclear en España» *El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas*, coord. por Gabriel Doménech Pascual, Tirant Lo Blanch, 2013, págs. 111-216.

64. CNM: «Guía de programas de cumplimiento», 10 de junio de 2020.

- «Nuevas perspectivas del Derecho nuclear en Europa y en España», *REDUR (Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja)*, núm. 9, 2011, págs. 67-98.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho administrativo: parte general*, Tecnos, 2024.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, E.M y LÓPEZ GARCÍA, SANTIAGO M.: *Referentes internacionales del desarrollo nuclear español*, Sociedad Nuclear Española, 2024.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z: *Cumplimiento normativo y potestad sancionadora*, 2024, Colex
- ZUÑIGA DIAS, G. y VILCA RAVELO, L.E. La implementación de un programa de cumplimiento efectivo como eximente o atenuante de responsabilidad por infracciones administrativas, *Revista Derecho&Sociedad*, n54, 2020, pp. 397-412