



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17

FOLIO N°



BUENOS AIRES 16 FEB 2017

VISTO la actuación N° 5200/16, caratulada "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN SOBRE POSIBLE IMPACTO AMBIENTAL VINCULADO CON ENERGÍA", y

CONSIDERANDO

Que se inició de oficio la presente actuación a partir de una publicación periodística que informaba sobre el reclamo y preocupación de vecinos en torno al presunto impacto ambiental del proyecto "Construcción, puesta en marcha y operación del Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10, Planta de producción de radioisótopos por fisión (PPRF) y Planta industrial de elementos combustibles para reactores de investigación (PIECRI)" (el proyecto) que se emplazará en las inmediaciones del Centro Atómico Ezeiza (CAE), ubicado en la Provincia de Buenos Aires.

Que a fin de esclarecer los hechos denunciados, se solicitó información al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).

Que el artículo 41 de la Constitución Nacional organiza los criterios de distribución de competencias ambientales en el sistema federal argentino al establecer que *"corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales"*

Que de ese modo, mediante el sistema de presupuestos mínimos, es la Nación la que determina la base de protección ambiental para todo el país, y las provincias, por su parte, las encargadas de normar por encima de este mínimo, superándolo o complementándolo, pero nunca siendo menos estrictas (cfr. artículo 6 de la Ley N° 25.675).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015



Que en uso de las facultades consagradas en el artículo 41, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente) que en su artículo 11 establece, como presupuesto mínimo común de aplicación obligatoria en todo el territorio de la República, para toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, la sujeción a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) previo a su ejecución.

Que el procedimiento de EIA tiene los siguientes pasos: 1) la presentación de una declaración jurada en la que se manifiesta si la obra o actividad afectará el ambiente; 2) la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EsIA); 3) la evaluación del EsIA por parte de la autoridad competente; 4) instancias de participación ciudadana, y 5) Declaración de Impacto Ambiental emitida por las autoridades competentes en la que se manifieste la aprobación o rechazo del EsIA (cfr. artículos 12, 19 y 20 de la Ley General del Ambiente).

Que la CNEA inició el procedimiento de EIA ante el OPDS mediante la presentación del EsIA del proyecto el día 10 de marzo de 2015.

Que el procedimiento de EIA del proyecto bajo análisis no cumple con el orden público ambiental vigente, plasmado en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente habida cuenta de una serie de irregularidades que tornan inválido dicho procedimiento (Cfr. Resolución D.P.N° 22/16).

Que por empezar el EsIA presentado por la CNEA no cumple con las exigencias de la Ley General del Ambiente (artículo 13), al ser un estudio parcial en el marco del cual no se identificaron y evaluaron la totalidad de los impactos que podrían generarse en la etapa de operación al haberse excluido de dicho análisis los impactos radioactivos (v. Estudio de Impacto Ambiental. Construcción, Puesta en Marcha y Operación del Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10, la Planta de Producción de Radioisótopos por Fisión (PPRF) y la Planta Industrial de Elementos Combustibles para Reactores de Investigación (PIECRI) en terrenos del Sitio Ezeiza, de la CNEA, Provincia de Buenos Aires, pág.409 y 423).

A
V
P



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17

FOLIO N°

3

FOLIO
N° 49

Que los motivos de tal decisión radicaron en que la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) es la que entiende en el licenciamiento, seguimiento y control de las condiciones de operación de las instalaciones nucleares, el traslado de materiales e insumos nucleares y, la gestión y monitoreo de los residuos, efluentes y emisiones radioactivos. Y por tanto, todos los aspectos radioactivos del proyecto han sido presentados ante dicha autoridad para su evaluación (v. Estudio de Impacto Ambiental, op.cit).

Que la existencia de una autoridad competente en materia radioactiva y por tanto la obligatoriedad de cumplir ciertos requisitos ante aquella no excluye la competencia, en este caso de la OPDS, para evaluar ambientalmente el proyecto que se emplazará en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Que la Ley N° 24.804 de la Actividad Nuclear establece que la ARN tiene entre sus funciones la de evaluar el impacto ambiental de toda actividad que licencie, entendiéndose por tal a aquellas actividades de monitoreo estudio y seguimiento de la incidencia, evolución o posibilidad de daño ambiental que pueda provenir de la actividad nuclear licenciada (artículo 16 inc m)).

Que el Decreto N° 1390/98, al reglamentar el antedicho artículo dispuso que *"... que la evaluación de impacto ambiental a que hace referencia el inciso m) del Artículo 16 de la Ley N° 24.804 se refiere exclusivamente a la evaluación de los estudios y análisis realizados por los licenciatarios y que la intervención de la AUTORIDAD REGULATORIA NUCLEAR en lo que al ambiente humano se refiere se limita al impacto ambiental radiológico que pueda provenir de la descarga de efluentes radiactivos"*

Que sin perjuicio de ello, la Provincia de Buenos Aires ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio y en tal sentido debe controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema (cfr. artículo 124 de la Constitución de la Nación y artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires), incluyendo la actividad nuclear.

[Handwritten signature]



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17



CIÓN N°

4

Que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, el OPDS es la autoridad de aplicación en materia ambiental y como tal es la responsable de "... ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental" (cfr. artículo 31 inc. 6) de la Ley N° 13.757 de la Provincia de Buenos Aires).

Que el ejercicio de competencias concurrentes no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es en este caso la actividad nuclear y sus presuntos impactos ambientales (Cfr. Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional s/ acción meramente declarativa", sentencia del 3 de noviembre de 2015)

Que "conforme a los rasgos distintivos con los que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse" (CSJN, "Pescargen S.A. y otra c/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 18 de septiembre de 2012; Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 29 de abril de 2015; Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional s/ acción meramente declarativa", sentencia del 3 de noviembre de 2015).

A



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17 FOLIO N°



Que tampoco han sido identificados y evaluados los impactos que podrían generarse en la etapa de cierre y abandono de las instalaciones, por ejemplo en el caso del RA-10 se desconoce cómo se procederá a su desmantelamiento una vez cumplido su vida útil.

Que un EsIA es un análisis técnico interdisciplinario destinado a predecir, identificar, ponderar y corregir las consecuencias o efectos ambientales que un proyecto o actividad tiene sobre la calidad de vida del hombre y su entorno (Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley, sentencia del 3/3/2010; Cámara Argentina de Pescadores de Monte Hermoso otro contra Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro. Acción de amparo -recurso de inaplicabilidad de ley, sentencia del 3 de octubre de 2012).

Que el análisis debe ser integral, en el sentido de que debe abordar el proyecto en su totalidad, es decir, debe comprender todos los impactos ambientales relevantes (es decir sobre el medio físico y social) que pudieran ocurrir a lo largo de la vida útil del mismo, incluyendo los impactos radioactivos.

Que asimismo, el EsIA debe ser autosuficiente, es decir, debe proveer la información relevante para la identificación de los impactos, evitando que el revisor o cualquier ciudadano deba realizar otras investigaciones o recurrir a otros documentos para tener en claro el proyecto en su totalidad, su funcionamiento e impactos (Cfr. Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), Criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental, pág. 11)

Que en otras palabras, el proyecto es uno sólo, y bajo ese criterio de unicidad debe ser objeto de EIA previa a su ejecución, analizando sus impactos convencionales como los radioactivos, por más que existe una autoridad específica en esta última materia.

Que la presentación de un EsIA en forma parcial distorsiona el sentido y función de instrumento de gestión ambiental preventiva del proceso administrativo de EIA, el que debe abarcar todos los impactos ambientales relevantes.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17



Que la integralidad del análisis es necesaria para evitar la posibilidad de daño desde la gestación del emprendimiento. Sólo de este modo se cumple con el postulado del principio de prevención, tal como lo prescribe el artículo 4 de la Ley General del Ambiente en tanto dispone que *"las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir"*.

Que no obstante la parcialidad del EsIA, el OPDS otorgó el Certificado de Aptitud Ambiental (CAA), en el marco de la Ley N° 11.723, mediante Resolución N° 1141/16 de fecha 19 de abril de 2016, quedando condicionada al estricto cumplimiento de los requisitos que surgen del Anexo I que integra dicha Resolución.

Que si bien la Ley N° 11.723 prevé la posibilidad de aprobar la realización de la obra o actividad en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias (cfr. artículo 20), la Ley General del Ambiente al disponer en forma expresa que las autoridades competentes deben aprobar o rechazar los EsIA, se limita a conferir facultades regladas en este aspecto que no incluyen la potestad de admitir tales evaluaciones en forma condicional (Cfr. CSJN, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suco Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo, sentencia del 2 de marzo de 2016)

Que la Provincia de Buenos Aires tiene vedado el otorgamiento de CAA condicionados dado que ello no implica complementar la legislación nacional de presupuestos mínimos en los términos del artículo 41 de la Constitución, al contrario, implica proteger menos o relativizar el piso normativo nacional (Cfr. ESAIN, José A., La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos de protección ambiental. Publicado en La Ley en fecha 6/04/2016).

Que a las irregularidades descriptas *ut supra*, cabe agregar que el citado EsIA no fue sometido a audiencia o consulta pública, en tanto, conforme fuera informado por la CNEA a esta Defensoría, *"...no han sido requeridas por la*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17

CIÓN N°

7



autoridad de aplicación (*Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible*), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N° 11.723" (v. fs. 35).

Que a pesar de la obligatoriedad de realizar audiencias o consultas públicas con carácter previo a comenzar a desarrollar actividades potencialmente dañosas del ambiente, el proyecto en cuestión no cumple con dicho requisito.

Que la Ley General del Ambiente en su artículo 19 establece el derecho de toda persona a opinar en los procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente.

Que dicha ley, en su artículo 20 dispone claramente el deber de todas las autoridades públicas de implementar instancias obligatorias de consulta, previas a la autorización de actividades que puedan generar impactos negativos en el ambiente. Asimismo, el artículo 21 establece que la participación ciudadana debe garantizarse en los procedimientos de EIA.

Que por lo expuesto, la obligatoriedad de realizar audiencias o consultas públicas para autorizar cualquier actividad susceptible de degradar el ambiente, se impone en cualquier punto del país descartando cualquier tipo de discrecionalidad de la autoridad competente (Cfr. Resolución D.P.N° 13/16).

Que tanto la consulta como la audiencia pública son instrumentos que habilitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y brindan la oportunidad para que todos aquellos que puedan sentirse afectados manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva (Cfr. Resoluciones D.P.N° 10/16 y D.P.N° 13/16)

Que la instrumentación de mecanismos de participación, además de ser un imperativo legal, permite facilitar la consideración de alternativas, de las medidas de mitigación y de las compensaciones, reducir los conflictos a través de la identificación temprana de los aspectos de preocupación y litigio, lograr la transparencia y credibilidad de la propuesta, afianzar la confianza de las partes en los proponentes, facilitar la gestión de impactos propuesta sobre bases factibles, asignar los recursos en los aspectos prioritarios para la comunidad afectada, entre

Handwritten signature and initials.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

10015/17



otras cuestiones (Cfr. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), Criterios para la elaboración de estudios de impacto ambiental, p. 16 y 17).

Que no es la primera vez que el OPDS incurre en las irregularidades mencionadas *ut supra*; ya en la Resolución D.P.Nº 22/16 esta Defensoría puso en manifiesto el obrar de ese organismo.

Que asimismo cabe agregar que al ser consultado el OPDS por el proyecto, informó que "...no obran antecedentes relativos a la presentación de documentación del Proyecto Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10, Centro Atómico Ezeiza" (v. Expediente OPDS Nº 2145-9121/16, agregado a fs. 17/25 de la presente actuación).

Que por lo expuesto, corresponde exhortar al OPDS, autoridad ambiental competente, a que:

(a) Subsane las irregularidades del procedimiento de EIA del proyecto bajo análisis mediante (i) la ampliación del EsIA presentado por CNEA que deberá incluir una identificación y valoración de los impactos llamados radioactivos y de los impactos que podrían generarse en la etapa de abandono y medidas de prevención y mitigación si correspondieren; (ii) la convocatoria a una audiencia o consulta pública, y (iii) la emisión de un nuevo CAA aprobando o rechazando el proyecto de obra.

(b) Se abstenga de aprobar obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias, habida cuenta que la Ley General del Ambiente, vigente en todo el país, no prevé tal posibilidad, y

(c) En todas aquellas obras o actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente deberá instrumentar los mecanismos de participación ciudadana exigidos en la Ley General del Ambiente en sus artículos 19, 20 y 21.

Handwritten signature and initials in the bottom left corner.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00015/17



Que la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y el 28 de la ley N° 24.284, modificada por la ley N° 24.379, la autorización conferida por los Señores Presidentes de los bloques mayoritarios del H. Senado de la Nación, como de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, ratificada por su resolución 0001/2014 de fecha 23 de abril de 2014, y la nota de fecha 25 de agosto de 2015 del Sr. Presidente de la Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, que ratifica las mismas facultades y atribuciones otorgadas al Secretario General en la persona del Subsecretario, para el supuesto de licencia o ausencia del primero.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
RESUELVE

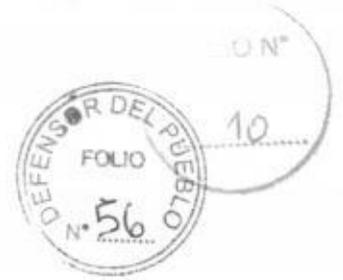
Artículo 1º: Exhortar al ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, a que:

(a) Subsane las irregularidades del procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto "Construcción, puesta en marcha y operación del Reactor Nuclear Argentino Multipropósito RA-10, Planta de producción de radioisótopos por fisión (PPRF) y Planta industrial de elementos combustibles para reactores de investigación (PIECRI)" mediante (i) la ampliación del Estudio de Impacto Ambiental presentado por la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA que deberá incluir una identificación y valoración de los impactos llamados radioactivos y de aquellos impactos que podrían generarse en la etapa de abandono y si correspondiere, medidas de prevención y mitigación (ii) la convocatoria a una audiencia o consulta pública, en los términos de la Ley General del Ambiente, y (iii)

ff
9
a



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



la emisión de un nuevo certificado de aptitud ambiental aprobando o rechazando el proyecto.

(b) se abstenga de aprobar obras o actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma condicionada al cumplimiento de instrucciones modificatorias, habida cuenta que la Ley General del Ambiente, vigente en todo el país, no prevé tal posibilidad, y

(c) en todas aquellas obras o actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente deberá instrumentar los mecanismos de participación ciudadana exigidos en la Ley General del Ambiente en sus artículos 19, 20 y 21.

Artículo 2º: Poner en conocimiento del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN, autoridad de aplicación de la Ley General del Ambiente, la presente resolución.

Artículo 3º: Poner en conocimiento de la COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA la presente resolución.

Artículo 4º: Regístrese, notifíquese y archívese

Handwritten initials: JF and a downward-pointing arrow.

00015/17

Handwritten signature of Juan José Böckel.
JUAN JOSÉ BÖCKEL
SECRETARIO GENERAL
DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION