

MESA REDONDA SOBRE LEGISLACIÓN



Los aspectos relacionados con la legislación y la cobertura de riesgos nucleares han conformado un tema especialmente interesante y, en muchas ocasiones, poco conocido para la mayor parte de los profesionales del sector. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Revista de la SNE ha decidido abordar en este número, de manera monográfica, las implicaciones que la responsabilidad civil y penal tiene en este campo, así como las diferentes coberturas en el sector de los seguros. Con el fin de presentar de una forma general y, a la vez, completa, esta problemática, organizamos esta Mesa Redonda en la que participan Benigno

Blanco, Jefe de la Asesoría Jurídica de Iberdrola; Luz Corretjer, abogado especialista en derecho nuclear, representante española en el CERÁ y colaboradora incansable de la Sociedad, y Julián Gómez del Campo, Director de Aseguradores de Riesgos Nucleares.

Iniciamos esta mesa preguntando a Luz Corretjer cómo ha evolucionado la legislación con respecto a posibles delitos que implican a instalaciones nucleares. «En materia de responsabilidad en relación con la energía nuclear, como en cualquier otro sector, existe una responsabilidad penal por los delitos que se hayan cometido y una responsabilidad civil por los daños que se hayan causado, es decir, la obligación de repararlos. Sin embargo, en materia de energía nuclear, responsabilidad civil y responsabilidad penal no siguen la norma general, que establece que el que causa un daño por su actuación ilícita tiene la obligación de repararlo. La indemnización de los daños se efectúa solo porque hayan ocurrido y es independiente de que la actuación origen del daño sea totalmente lícita.

»En los años sesenta se dieron los primeros pasos para regular la indemnización de los daños que podía causar la energía nuclear a terceros, es decir, a toda aquella persona que no trabaja en la instalación ni tiene una relación profesional con la misma.

»Al examinar la naturaleza de la responsabilidad por daños, se vio que, en numerosas legislaciones, la «responsabilidad subjetiva», es decir, la necesidad de reparar el daño, surge por una actuación sancionable.

»Sin embargo, en materias técnicas se puso de relieve que es posible que se cause un daño sin que nadie tenga culpa. Las cosas se hacen bien y, por razones no previstas, se produce un acci-

dente que causa un daño, pero si un tribunal penal no establece una culpabilidad, nadie cobra indemnización. Debido a esta circunstancia, lo primero que se tuvo en cuenta fue el interés de las víctimas. Se pensó en la creación, para los daños de la energía nuclear, de un tipo de «responsabilidad objetiva». Por otra parte, existía el problema de que, cuando se da un sistema basado en la culpa, la gente siempre se puede ir excusando en una cadena de culpas, generando un pleito muy largo y costoso, por lo que se decidió que el único responsable fuera el explotador, que es el titular de la autorización administrativa para llevar a cabo la actividad. En cuanto a los plazos de prescripción, los daños que cause la energía nuclear pueden manifestarse a muy largo plazo, sobre todo los daños personales, por lo que se establecieron unos plazos de prescripción más amplios. Por último, hay que tener en cuenta que todos estos principios no valen para nada si al tener que hacer frente a las indemnizaciones el deudor es insolvente, por lo que se hizo obligatoria la contratación del seguro o el mantenimiento de una garantía financiera.

»En resumen, la responsabilidad quedó desde entonces caracterizada como objetiva, canalizada en el explotador, limitada en tiempo y en cuantía. Y así se

hizo el Convenio de París en 1960 y más tarde el Convenio de Viena en 1963. Más adelante se decidió completar la cuantía de la responsabilidad del explotador, si se producía un gran accidente, con otro convenio por el que los Estados se comprometían a poner dinero para ayudar a las víctimas, y así quedó el sistema, que se ha mantenido hasta ahora.

»Los principios en la actualidad son los mismos, aunque el Convenio de París se revisó por última vez en 1982 para actualizarlo, y en este momento se está actualizando el de Viena. El Convenio de París liga a los estados-miembro de la OCDE, pero la verdad es que son solamente estados europeos, ya que de los extraeuropeos ninguno ha firmado estos convenios. El Convenio de Viena está abierto, en principio, a todos los estados-miembro de las Naciones Unidas».

Una problemática especial tienen los países del este de Europa, que se regían tradicionalmente por normas diferentes pero que se han visto obligados a adaptarse a los requisitos establecidos por los organismos occidentales que colaboran con ellos, especialmente a raíz del accidente de Chernobyl. «Evidentemente, los trabajadores, contratistas, suministradores, no quieren verse

inmersos en un pleito por responsabilidad civil porque no exista una legislación que los proteja. Por ello, muchos de estos países están suscribiendo el Convenio de Viena, generalmente impulsados por exigencias de sus colaboradores occidentales.

»En cuanto a la evolución del sistema de responsabilidad civil, aunque sus principios jurídicos básicos no han sido variados, las evoluciones recientes van encaminadas a realizar una mejora jurídica y a precisar algunos aspectos, sobre todo los referidos al concepto de daños, ya que hasta ahora sólo se hace referencia a daños personales o daños a bienes, pero hay otros, como pueden ser los daños medioambientales, de difícil cuantificación. En este caso, se quiere establecer que sólo se considere el coste de las medidas de reparación, pero éste es un aspecto que está por determinar, ya que hay algunos países con reservas al respecto.

»En cuanto a la legislación española, la Ley de Energía Nuclear es de 1964, antes de que entraran en vigor los convenios internacionales mencionados, y ya acusa el paso del tiempo. Se ha introducido una reforma con la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, que entró en vigor en enero de 1995, en la que se establece un aumento en cuantías de la responsabilidad. Pero el resto de la labor está por hacer, no sólo desde el punto de vista de la Ley sino, fundamentalmente, del Reglamento, porque las últimas leyes del seguro privado han derogado muchos de sus artículos, y porque mantiene una serie de cuestiones que se prestan a confusión».

RESPONSABILIDAD DEL EXPLOTADOR Y DEL SUMINISTRADOR

Como ha quedado claro de la exposición de Luz Corretjer, la responsabilidad de un accidente nuclear recae sobre el explotador de la instalación. Sin embargo, aclara más la situación al afirmar que «todo esto se refiere, como he dicho al principio, a daños a terceros, pero si alguien, de verdad, ha originado un daño o ha contribuido a él, esa persona responderá penalmente ante la ley, y el explotador que haya pagado puede pedir que esta persona que es declarada culpable le resarza del dinero. Pero, en interés de las víctimas, lo primero que ha hecho su seguro es pagar las indemnizaciones».

En este último punto, surge la duda sobre en qué casos puede el explotador



Luz Corretjer

repercutir el daño sobre un contratista o suministrador. A este respecto, aclara Luz Corretjer que «solamente cuando lo haya establecido en un contrato escrito. Tampoco tienen responsabilidad alguna, salvo que la hayan asumido por escritura pública y sea autorizada por la autoridad competente con todos los requisitos de formalidad, transportistas y personas que manipulen desechos radiactivos. Todo explotador es responsable de las sustancias

nucleares que están en su instalación o proceden de su instalación en el transporte, hasta que otro explotador asume fehacientemente la responsabilidad. Este es el principio básico: que no quede nunca un cabo suelto para que una víctima no cobre».

En este aspecto, el artículo 53 de la Ley de Energía Nuclear afirma que «El hecho de que un explotador de instalación nuclear o de cualquier otra actividad que trabaje con materiales radiactivos...etc. sea declarado responsable por daños nucleares, no exime de la responsabilidad civil derivada de otros motivos diferentes al daño nuclear y de que pueda declararse un tercero responsable de los daños». Este artículo puede generar dudas puesto que no aclara si se refiere a daños nucleares o no nucleares. A este respecto, Luz Corretjer afirma que «el factor de duda en nuestra legislación surge al poner en pie de igualdad a los materiales radiactivos y a los nucleares. Es muy difícil mezclar sistemas. Los Convenios no hablan más que de materiales nucleares o bien de fuentes de radiación que están en una instalación nuclear. Pero en España se establecieron los mismos principios para los materiales radiactivos. Eso da origen a confusiones como ocurrió con la famosa sentencia sobre el acelerador de partículas del Hospital Clínico de Zaragoza, en la que no se invoca para nada la legislación nuclear. Este caso era un accidente nuclear y debía haberse aplicado la legislación nuclear vigente».

LOS SEGUROS

La obligatoriedad de establecer seguros originó el establecimiento del sistema de pools, agrupaciones de empresas de seguros que se unen para cubrir los riesgos nucleares. Comenta Julián Gómez del Campo que

«el nacimiento de los pools tiene lugar en 1956, cuando nació el CERA (Comité Europeo de Riesgos Atómicos), un grupo de estudio que estaba elaborando el Convenio de París. Como ya existían instalaciones nucleares en algunos países europeos y también americanos, los aseguradores de estos países decidieron constituirse en asociaciones de compañías de seguros como única forma para asegurar este tipo de riesgos originados por radiaciones ionizantes, que están excluidos en todos los contratos de reaseguro y en las pólizas de seguro de riesgos convencionales.

»Posteriormente, cuando surge la legislación en los años sesenta y se van «transplantando» a las propias legislaciones nacionales, se da forma a las pólizas de seguro de responsabilidad civil siguiendo, a la vez, los convenios de París o de Viena».

Las primas que se fijan en una póliza son acordes al riesgo, así como a la frecuencia del accidente asegurado. El sector nuclear tiene características muy especiales a este respecto, puesto que, si bien el riesgo asegurado implica coberturas muy elevadas, la frecuencia de accidentes es prácticamente inexistente. Por ello, preguntamos al Director de ARN acerca de la evolución de las mismas. «Podríamos diferenciar dos tipos de negocios que se han hecho tradicionalmente en el mercado de pool. En primer lugar, el de «Daños a la propia instalación nuclear», donde se aprecia una clara tendencia a la baja en las primas, debido a la pequeña siniestralidad, específicamente nuclear. Siniestros nucleares como tales y asegurados, solamente ha habido el de Three Mile Island, en 1979, porque los otros que haya habido en instalaciones paramilitares o similares, o en los países del Este, no estaban asegurados.

»Por otro lado están los incidentes convencionales (incendios, daños eléctricos, averías de maquinaria, etc.), que son los que se producen habitualmente, de la misma manera que en una central térmica. En España, los siniestros más frecuentes son lo que se deben a transformadores. El más destacado ha sido el de Vandellós I, que fue un incendio, sobre el que no hubo duda

sobre su origen y se pagó sin ningún tipo de discusión. La siniestralidad acumulada desde el origen en España es del 25%, pero no por daños nucleares, sino convencionales.».

Parece interesante establecer las similitudes o diferencias que existen entre el sistema utilizado en España y el aplicado en otros países vecinos. «Todos los países europeos con instalaciones nucleares tienen

Benigno Blanco



un pool. Es el camino que se sigue para asegurar este tipo de instalaciones porque es la única manera de tener una mayor capacidad de aseguramiento. En España, en este momento estamos garantizando en las pólizas de daños de las centrales de la segunda y tercera generación 215.000 millones de pesetas y en otros países viene a ser una cifra similar.

»Los límites de responsabilidad civil que se aseguran son variados. La tendencia es llegar a un límite en torno a los 150 millones de derechos especiales de giro por siniestro y una cantidad un poco superior por el conjunto de siniestros que tuviera la instalación en su vida. Y estas cantidades pueden ser excedentes en un 20% adicionales con lo que las sumas aseguradas, traducidas a pesetas, vienen a ser del orden de 40.000 millones de pesetas. Los países europeos estamos en una línea de 20 a 25 mil millones de pesetas de promedio. De cualquier forma, las primas en los mercados europeos tiene tendencia a mantenerse, aunque en España han subido por efecto de la aprobación de la LOSEN en 1995, por la que se elevaron los capitales en casi treinta veces y entonces las primas subieron casi seis veces.

»Una característica común a las pólizas de las centrales nucleares españolas es que todas tienen franquicia, cuyo valor medio en daños materiales es de 100 millones de pesetas. En responsabilidad civil, de acuerdo con el reglamento de cobertura, la franquicia es del 5%. Más que una franquicia, es similar a un coaseguro. El explotador tendría que afrontar los pagos a las indemnizaciones de las víctimas con el 5%. Sin embargo, el que se hace cargo de esas indemnizaciones en primer lugar, es el asegurador, que tiene el derecho de repercutir contra el asegurado ese 5% que ha pagado. Pero en el caso de que, por ejemplo, a causa de un accidente nuclear, se arruinase el explotador, para garantizar esas obligaciones frente a las víctimas, el asegurador es el que se hace cargo».

Con respecto a la cobertura de los suministradores, «en las pólizas que se emiten en España a las centrales nucleares, los bienes de contratistas y suministradores están garantizados en la póliza de daños propios. En el campo de seguros de responsabilidad civil, el único responsable por daños nucleares es el explotador, no el suministrador.

»Hay un segundo grupo de coberturas que son las de responsabilidad por daños convencionales no nucleares. Ahí los suministradores también aparecen como asegurados, de manera que hay una cobertura de responsabilidades cruzadas. Como los suministradores no pueden incurrir en la consideración de generar daños nucleares, los daños que puedan causar serán solo convencionales, y éstos están cubiertos por esa póliza. Es importante añadir que esta póliza no tiene franquicia para daños personales, sólo para daños ma-

teriales, siendo su importe de un millón de pesetas».

EL SECTOR ELÉCTRICO Y LA LEGISLACION

Los planteamientos expuestos, tanto en aspectos legales como de cobertura, tienen efectos especialmente directos en las propias instalaciones y en sus responsables. Al exponer el punto de vista del explotador, Benigno Blanco afirma que «somos muy conscientes del entorno social en que nos movemos. Considero importante destacar que, aparte de los textos legislativos consagrados en el BOE, existe un clima psicológico-social que influye, en primer lugar, en las reclamaciones que se nos pueden realizar y, por otro lado, en la sensibilidad que tienen los tribunales a la hora de sentenciar.

»Por otra parte, es evidente que hoy existe una hipersensibilidad hacia los derechos. La mentalidad común de nuestros días es que se tiene derecho a todo lo que es posible, de forma que todo daño inferido a las posibilidades subjetivas de una persona se percibe como un atentado contra sus derechos. Este criterio no aparece en ninguna Ley o Constitución pero forma parte de la sensibilidad social de los países occidentales.

»También forma parte de esa sensibilidad común de nuestros días el «miedo al riesgo», que es algo que no se asume y ni siquiera se quiere admitir. Esto influye en la aceptación social de determinadas actuaciones que, desde el punto de vista racional, podrían ser muy discutibles, por ejemplo, la agresión por parte de las asociaciones ecologistas contra la energía nuclear. Una tercera idea que influye en este contexto social es que, en la actualidad, parece que todo tiene precio, incluso los meros riesgos derivados de estar instalados en un mundo donde existen conductas que no controlamos, máquinas que pueden fallar. Además, se considera que todo riesgo es evaluable en dinero, en lugar de ser admitido como un mero hecho que se deriva de la conveniencia social.

»Lo anterior respecto al sector nuclear, se concreta en que la conciencia común en nuestros días identifica el término «nuclear» con el término «riesgo». Riesgo que, además, tiene precio y es evaluable, que no es asumido ni admitido pacíficamente, y cuya mera existencia puede suponer, aunque no tenga fundamento técnico su definición, el derecho de un tercero a reclamar contra el que crea esa situación percibida como de riesgo. Si a esto se añade la hipervaloración que existe hoy día de la preocupación medioambiental, te-



Julián Gómez del Campo

nemos una clara visión de la mentalidad actual. Estos planteamientos convierten a una empresa eléctrica que tiene instalaciones nucleares funcionando en la geografía nacional en sujeto pasivo de la reclamación ajena, haga lo que haga.

»A nuestros efectos, esto se traduce en que debemos exigir una muy especial responsabilidad al personal de nuestras sociedades que trabaja en la dirección de centra-

les nucleares, para que, de oficio, apliquen un grado de diligencia y de cumplimiento de la reglamentación vigente que vaya mucho más allá de lo exigible, conforme al buen arte profesional. Este es un dato que puede considerarse excesivo o injusto, pero es producto de la realidad y no podemos obviarlo.

»Hay que concienciar a todos los responsables de centrales nucleares de que no les basta con ser buenos profesionales, sino que tienen que ir mucho más allá en la posibilidad de evitar cualquier riesgo, aunque tal diligencia no esté exigida por la legislación vigente ni la posibilidad de ese riesgo se derive de ninguna experiencia técnica conocida. El más mínimo riesgo se traduce hoy, no ya en la consecuencia normal de un incumplimiento del arte profesional sino en la posibilidad de estar encausado en un procedimiento penal. Debemos reconocer que España pasa por un periodo de «judicialización» de todo evento social, como si el único mecanismo que tuviese ordenamiento jurídico para impulsar a las personas a actuar correctamente fuese el Código Penal; aún cuando, teóricamente, el Código Penal es el último ratio conforme al principio de intervención mínima de las normas penales, y está para resolver los casos más dramáticos y virulentos de cumplimiento de las normas que permiten la convivencia social.

»Insisto en que, desde el punto de vista interno, debemos hacer un esfuerzo permanente para que no se pierda la tensión para concienciarnos de que utilizamos una «máquina» percibida como generadora de riesgo; que no se nos permite el más mínimo fallo y que el riesgo a asumir si se comete puede ser muy grande y desproporcionado.

»Finalmente, junto a esta autoexigencia de responsabilidad y de tensión permanente en el cumplimiento de los objetivos de gestión de nuestras instalaciones, creo que tampoco deberíamos renunciar a intentar rebajar este nivel exagerado de vigilancia, de presunción de riesgo, que existe respecto a las centrales nucleares. Es en estos dos frentes en los que hay que ir avanzando».