

LA RESPONSABILIDAD CIVIL EN EL ÁMBITO NUCLEAR

F. M. TALLÓN

INTRODUCCIÓN

Todos los ordenamientos jurídicos, por primaria o simplificada que sea su construcción doctrinal y su grado de elaboración, parten del principio de que toda conducta lícita o que causa un daño ha de ser reparada y ha de ser sancionada de alguna manera su autor. Ese "de alguna manera" se concreta después, por lo general, bien en la aplicación de una pena más o menos aflictiva (ilícitos penales), bien en la obligación de satisfacer una indemnización en favor del perjudicado (ilícitos civiles), manifestándose así los dos ámbitos esenciales en los que la responsabilidad por acto ilícito puede concretarse.

El instituto de la responsabilidad se halla hoy sometido a importantes tensiones que pugnan por su redefinición, entre otros, en dos aspectos esenciales: el papel que ha de jugar el riesgo que determinado tipo de conductas o actividades suponen, y si dicho riesgo puede evitarse o prevenirse mediante la figura de la responsabilidad objetiva o, en su caso, sigue siendo necesaria la exigencia formal de un grado subjetivo de responsabilidad o responsabilidad por culpa.

Tal planteamiento concluye necesariamente en la pregunta siguiente: ¿por qué se está obligado a reparar? Si la respuesta va en la línea de determinar que la acción que causa el daño ha sido producida por culpa del autor, nos hallaremos ante un sistema de responsabilidad subjetiva o por culpa, porque se causó tal daño con plena consciencia y voluntad o porque, al menos, se hizo negligentemente.

Por el contrario, si la respuesta a la pregunta que planteamos consiste en afirmar que el responsable del daño es quien realmente lo ha causado, ya actúe de manera voluntaria o negligente o no, es decir, responde de él en cuanto llevó a cabo una acción que ocasionó un daño, estaremos ante un caso de responsabilidad objetiva.

Realmente en la actualidad nos hallamos, en términos generales, ante un

constante desplazamiento de las consecuencias de la producción del daño hacia un esquema de responsabilidad objetiva o por riesgo (no digamos en el ámbito nuclear, en el que dicho desplazamiento se produjo ya hace mucho tiempo), quizá como consecuencia de que, el desarrollo de la técnica y la ciencia, por un lado, favorece el incremento a veces incontrolado de las situaciones de riesgo y, por otro, debido a que se tiende a establecer efectivos sistemas de protección de los perjudicados, con independencia de quien sea el autor del daño. Dicho en otros términos, es más importante el daño en sí y su víctima que una actividad meticulosa de establecimiento del grado de culpabilidad con el que el autor actúa.

El enfoque de partida se basa en el principio general del derecho de que quien causa un daño debe repararlo, principio que se matiza después por la necesidad de probar en cada caso la relación de causa-efecto entre la conducta y el daño y la culpabilidad del agente (responsabilidad por culpa) o por el establecimiento de un sistema de responsabilidad sin exigencia de culpa (responsabilidad objetiva). En el primer caso, para que se genere responsabilidad, el culpable ha de haber actuado según una determinada norma que no ha cumplido y de acuerdo con un determinado grado de prudencia que no ha observado. En el segundo, por el contrario, el perjudicado debe probar que el daño es consecuencia del acto u omisión de un determinado sujeto sin importar si esa actuación fue o no culpable o negligente.

PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA DE LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS

Aunque la protección de los bienes objeto de tutela por el Ordenamiento Jurídico se puede articular mediante instrumentos de derecho público (penal o administrativo), no cabe duda de que existe hoy un importante debate a gran escala

Fernando Miguel TALLÓN YÁGUEZ, nació en Granada el 2 de Julio de 1956, es Licenciado en Derecho en la Universidad de Granada en 1979. En 1980 ingresó por oposición en el Cuerpo Jurídico de la Armada, en el que ostenta el grado de Comandante Auditor, hallándose en la actualidad en situación de excedencia voluntaria. Ingresó en Hidroeléctrica Española, S.A., (hoy Iberdrola, S.A.) en 1991. Desde 1992 es Asesor Jurídico del Área de Generación de Iberdrola, S.A., así como de la Unidad de Medio Ambiente de la misma Sociedad. Desde 1991 es Secretario del Consejo de Administración de TECNATOM, S.A. y de la Junta de Administradores de Central Nuclear de Almaraz, A.I.E.

sobre el significado de la reparación del daño (fundamentalmente el ecológico) y sus límites y consecuencias desde el punto de vista de la responsabilidad civil, entendiendo que ésta constituye el medio para asignar una más efectiva distribución de los gastos necesarios para la reparación del daño, constituyendo así una herramienta jurídica y económica que sirve para obligar al responsable de su causación a pagar una indemnización por los gastos que ocasione su acción. De esta manera se logra una función secundaria muy importante, cual es la de consolidar determinadas normas de conducta e impedir que se causen más daños en el futuro, es decir, la función preventiva.

No cabe duda que la respuesta positiva o negativa que se pueda producir contra la energía nuclear en el presente, corre paralela a la que se produce desde un punto de vista más general en cualquier otra actividad que pueda generar un daño indemnizable, eso sí reconociendo que en este sector dicha respuesta se presta siempre a ser más contundente y se manifiesta con una mayor carga política y, desde luego, propagandística, que han sabido aprovechar muy bien ciertas organizaciones ecologistas ante una generalizada desinformación de la colectividad sobre los riesgos reales de la energía nuclear y la función que la seguridad cumple en este ámbito.

Por su parte, y en lo que a la exigencia de la responsabilidad civil por daños en el ámbito nuclear se refiere, también en este campo se manifiesta la especialidad de lo nuclear. Se trata de una responsabilidad que nació objetiva, de manera que cuando en otras esferas de la actividad humana es sólo en los últimos años cuando se ha evolucionado hacia un tipo de responsabilidad en la que lo esencial es el daño y la obligación de proceder a su reparación por el simple hecho de haberlo causado, con independencia de su intencionalidad o incluso su posible causación negligente, en lo nuclear esta responsabilidad se concibió desde un principio como objetiva, definida además así expresamente por el artículo 45 de la Ley de la Energía Nuclear de 29 de Abril de 1964.

No obstante conviene decir que el legislador español no tuvo demasiadas posibilidades de optar por uno u otro tipo de responsabilidad objetiva o por culpa, ya que los convenios internacionales suscritos por España en la materia -básicamente los de París de 1960, enmendado por el Protocolo Adicional de 28 de Enero de 1964 y el de 16 de Noviembre de 1982, así como los Convenios de Bruselas de 1962 y Viena de 1963 y más recientemente el Protocolo Común sobre aplicación conjunta de los Convenios de París y Viena, de 1988 (aún no ratificado por España)-, establecieron esta clase de responsabilidad como única posible, haciendo recaer la obligación de satisfacer las correspondientes indemnizaciones en el explotador de la instalación causante del daño.

Sin perjuicio de lo anterior y pese a ser objetiva la responsabilidad, es decir, pese a basarse en un sistema en el que el agente del daño viene obligado a repararlo aunque no intervenga culpa, si sobreviene a consecuencia de su actuación o de cosas que le pertenecen o están bajo su guarda o custodia, sí que se exigen determinados elementos configuradores del concepto tradicional de la responsabilidad civil y entre ellos y muy destacado la existencia de un daño resarcible, es decir, un menoscabo concreto en el patrimonio, los derechos o bienes del perjudicado (sea individual o colectivo, daño que ha de ser real y efectivo individualizable y valuable, ya sea directo o indirecto o consecucional), así como una relación de causa-efecto entre el daño y la conducta del autor del mismo.

PRESUPUESTO DE PARTIDA: EL DAÑO AMBIENTAL.

El daño implica la existencia de un perjuicio a una persona o sus bienes. La definición legal del daño es de gran trascendencia porque puede condicionar el tipo y el alcance de la reparación necesaria y, por tanto, los costes de recuperación por vía de la responsabilidad civil. La definición jurídica de daño reviste una gran importancia porque condiciona la determinación del tipo y el alcance de las acciones de reparación necesarias y, en consecuencia, de los gastos que van a poder recuperarse por vía de la responsabilidad civil.

La cuestión se complica si tenemos en cuenta que en el campo nuclear en particular existen tipos de daños que son de distinta consideración y tienen distintas consecuencias de aquéllas que se entienden como generales o integradoras del concepto tradicional de daño indemnizable. Entre dichos daños pueden destacarse las siguientes:

- a) Daños de tipo crónico, consecuencia del efecto agregado de gran número de acciones distribuidas en el tiempo y en el espacio.
- b) Depósito de sustancias peligrosas desde tiempos pasados.
- c) Daños originados en unos Estados y que se transmiten a otros distintos (efecto transfronterizo de los daños).
- d) Emisiones con autorización administrativa y la posible concurrencia o coincidencia de culpa con la Administración autorizante, con la posibilidad de que las autoridades públicas puedan responder también del daño causado.
- e) Múltiples sujetos o partes responsables.
- f) Daños ocultos o no manifestados.

En definitiva, queremos decir que la delimitación del daño puede originar, como la misma identificación de la persona responsable del mismo, graves problemas a la hora de poder determinar y exigir una responsabilidad concreta, incluso en el ámbito civil.

CONCRECIÓN DEL DAÑO EN EL CAMPO NUCLEAR

Ante las grandes especialidades que presenta "lo nuclear", el legislador español ha optado por un concepto estático y predeterminado del daño nuclear recogido en el artículo 2, apartado 16 de la Ley de la Energía Nuclear de 29 de Abril de 1964 (en adelante LEN) y en el capítulo 2º del título 1º del Reglamento de Cobertura del riesgo de daños nucleares (Real Decreto 2177/1967, de 22 de Julio).

A tales efectos, se consideran daños la pérdida de vidas humanas, las lesiones corporales y los daños y perjuicios materiales ocasionados directa o indirectamente como consecuencia de las propiedades radiactivas (y/o tóxicas, explosivas, etc.) de productos o combustibles nucleares, así como la pérdida de vidas humanas, lesiones y daños ocasionados como consecuencia de la emanación de radiaciones ionizantes.

Junto a esto, cabe la posibilidad de que, por decisión del Tribunal que conozca de los hechos, se declaren como daños nucleares otros daños y perjuicios que se produzcan u originen de la manera descrita anteriormente y sin necesidad de que estén plenamente incluidos o sean incluibles en la definición que acabamos de dar, recogida en el texto legal.

Las precisiones que contiene el Reglamento de Cobertura del riesgo de daños nucleares son de ampliación o, en su caso, concreción de lo que acabamos de referir. Así establece que no serán indemnizables, en la forma prevista en la legislación nuclear, los debidos a accidentes nucleares que provengan de conflicto armado, hostilidades, guerra civil, insurrección o catástrofe natural excepcional. Tampoco lo serán los daños nucleares que resulten de la aplicación de sustancias radiactivas a personas sometidas a tratamiento médico ni los daños que padezcan en sus personas los empleados o dependientes del explotador.

Están también excluidos los daños ocasionados en la propia instalación nuclear o en los dispositivos que produzcan radiaciones ionizantes como consecuencia del accidente en los medios de transporte y, en general, en los elementos patrimoniales, cualquiera que sea su titular al servicio del explotador o de la propia instalación.

Como manifestación radical de la prevalencia del principio de responsabilidad objetiva, se afirma en el artículo 5 del Decreto que, en los casos de accidentes nucleares en los que concurren hechos nucleares propiamente dichos e indemnizables conforme a esta legislación con otros debidos a causas distintas (entre otras convencionales), corresponde la carga de la prueba de que la indemnización no es de las comprendidas en la LEN al explotador o al asegurado, rigiéndose dichos daños, así como los que previamente

han sido calificados como daños nucleares no indemnizables, por las normas generales del derecho privado.

Esta extensión de la responsabilidad objetiva ha sido ampliamente criticada puesto que supone una presunción de culpabilidad que raya probablemente en la violación del principio de presunción de inocencia y en el de exigencia de las debidas garantías para la imposición de medidas sancionadoras o, en su caso, de las que generen responsabilidad civil. Por otra parte, el artículo 46 de la LEN establece también una interesante distinción entre daño nuclear producido por accidente en instalación nuclear y el producido por accidente en otra instalación distinta, pero que emplee materiales radiactivos o dispositivos que emitan radiaciones ionizantes.

Pues bien, en ambos casos se admite la distinción entre daño inmediato y daño diferido, según que el mismo se produzca o se conozca, dentro del plazo de 10 años a contar desde que el accidente tuvo lugar o fuera de dicho plazo, respectivamente.

De acuerdo con la LEN y el Reglamento comentado, los daños pueden ser somáticos y genéticos y de efectos inmediatos o retardados (daños diferidos), pudiendo también distinguirse entre una categoría general de daños que se centraría en torno a los daños sufridos por los trabajadores relacionados con el manejo de materiales radiactivos y la población en general, así como daños a personas, a materiales, animales y a cosas.

EL DERECHO DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS AL MEDIO AMBIENTE

RÉGIMEN GENERAL DEL DERECHO ESPAÑOL.

Los estudiosos de la responsabilidad suelen llegar a la conclusión de que es en el ámbito del derecho público donde se consigue una protección más eficaz, en detrimento de las técnicas de derecho privado. Es decir, son los penalistas, los administrativistas, los constitucionalistas e incluso los internacionalistas los que más han profundizado en el estudio de esta clase de responsabilidad, en tanto que las técnicas de responsabilidad civil, es decir, las de derecho privado, permanecen en un segundo plano, e incluso se ha dicho a veces que al margen del problema.

Sin embargo ya hemos puesto de manifiesto cómo esta situación es precisamente la contraria de la que se da en el campo nuclear, en el que desde el inicio de su actividad con un cierto carácter de generalidad y, desde luego, a partir de su utilización con fines industriales para la producción de energía, está claro que todas las normas de todos los Estados se han centrado, básicamente, en el campo de la responsabilidad civil. Cuando hablamos de responsabilidad civil nos referimos, desde luego, a la res-

pensabilidad de carácter extracontractual, es decir, a aquella que no está amparada y que no se deriva de la existencia de una relación concreta generadora de derechos y obligaciones entre partes bien definidas de antemano, sino que deriva, bien de las prescripciones generales del Código Civil, bien de alguna otra norma de carácter especial.

El derecho español de la responsabilidad civil medioambiental gira entorno a dos ejes esenciales:

a) *El art. 24 de la Constitución.*

Establece dicho artículo que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. La doctrina se ha encargado con profusión de estudiar este precepto, habiéndose destacado en los últimos tiempos los estudios relativos a la consideración de qué se debe entender por la tutela efectiva. Por resumir la polémica hasta ahora planteada y la forma en que en la actualidad ha sido resuelta, la efectividad se encuentra ahora precisamente relacionada con el concepto de responsabilidad, mediante la cual se puede conseguir no sólo el resarcimiento y la reparación de los daños efectivamente causados, sino también una función puramente preventiva, en tanto que sirve de límite o de referencia en la actuación ordinaria de otros posibles agentes causantes del daño, estableciéndose un marco de actuación que, manifestado a través de la jurisprudencia o la interpretación que en otras vías se haga de la normativa vigente en materia de responsabilidad, ayuda a concretar cuál es el umbral que en cada caso el ordenamiento jurídico entiende como absolutamente no sobrepasable.

b) *El artículo 1902 del Código Civil.*

Afirma dicho precepto que el que por acción u omisión cause daño a otro interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado. Antes de nada hay que decir que de entre los tipos de responsabilidad civil que nuestro derecho conoce, además de la ya comentada de contractual y extracontractual y, dentro de esta última, podemos hablar de una responsabilidad directa y de una responsabilidad de segundo grado o subsidiaria. En efecto, la responsabilidad civil directa estaría fundada en el artículo 1902 ya comentado del Código Civil, mientras que cabe el ejercicio de una acción de responsabilidad con carácter secundario o subordinado a otra acción de tipo penal o, a veces, a la imposición de sanciones en vía exclusivamente administrativa. Así el artículo 19 del vigente Código Penal y los artículos 109 y siguientes del que entrará en vigor el próximo mes de Mayo, establece que todo responsable criminalmente de un delito o falta lo es también civilmente y, efectivamente, la responsabilidad civil

puede derivarse de una acción u omisión constitutiva de delito o falta, pudiendo ejercitarse conjuntamente las acciones penales y las civiles en el mismo proceso para depurar ambos tipos de responsabilidad. (Se trata de una responsabilidad civil derivada de la penal que afecta a los autores, a los cómplices o a los encubridores del delito o falta).

Por otro lado, la responsabilidad civil extracontractual no deriva sólo del delito o la falta, sino también de la Ley. Nos hallamos en estos casos ante los supuestos de responsabilidad objetiva por generación de riesgo, como es la que estudiaremos relacionada con el ámbito nuclear, y nos encontraremos también con las acciones u omisiones culposas o negligentes que causen daños que aquí acabamos de referir en el artículo 1902 del Código Civil. A los efectos que interesan, la responsabilidad objetiva se tratará con mayor detalle en el apartado 4 siguiente y nos centraremos ahora en un estudio más detallado de la responsabilidad extracontractual pura.

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL.

El estudio detallado del artículo 1902 del Código Civil obliga a considerar, dentro del estudio de la responsabilidad civil los siguientes elementos: el sujeto autor y responsable de los daños, la conducta propiamente dañosa y la forma en que ésta se manifiesta y si dicha conducta es encuadrable dentro del ámbito de la culpa o negligencia o en su caso de la actuación maliciosa y consciente, el daño indemnizable y la relación de causa a efecto entre la conducta llevada a cabo por el causante del daño y el resultado producido.

Analizaremos con un breve comentario cada uno de estos apartados.

a). *El sujeto responsable.*

Todo productor de un daño, del tipo que sea, debe ser el responsable de hacer frente a las consecuencias de su acción. El artículo 1902 del Código Civil comienza diciendo que "el que por acción u omisión cause un daño", haciendo clara referencia al autor efectivo y material del hecho que sea susceptible de indemnizarse.

Cabe una pluralidad de agentes causantes del daño o incluso a veces nos hallamos ante la imposibilidad de determinar de entre muchos posibles cuál ha sido el efectivo causante del mismo, lo que hace que en muchas ocasiones sea muy difícil identificar a los responsables contra los que dirigir una acción civil concreta, por lo que la víctima se puede llegar a encontrar en una situación de evidente desprotección. Esta será una de las principales misiones del Juez que conozca de la demanda de responsabilidad durante la tramitación del procedimiento.

En determinada normativa sectorial y específica (residuos, caza, minas, etc.),

se procura determinar de una manera concreta quién es el sujeto que va a responder a esos daños, ya sea por su propia actividad o bien por el deber de vigilancia que ostenta en razón de su cargo o en razón de la posición que ocupa en una determinada organización y, por tanto, quién va a ser el responsable del deterioro que se ha podido producir, recayendo sobre su patrimonio la obligación de indemnizar.

La misma situación que acabamos de describir en otros ámbitos especiales se da en el campo nuclear, en el que el sujeto causante del daño viene claramente centrado y determinado en el titular de la licencia de explotación o explotador responsable, de manera que dicha normativa identifica con toda precisión al sujeto responsable y establece su obligación de pago.

b) Responsabilidad y sus formas de manifestación.

El artículo 1902 establece también la referencia a si la conducta dañosa ha sido causada por culpa o negligencia o, en su caso, debemos hablar de una responsabilidad de carácter objetivo o por riesgo. La responsabilidad y antijuricidad de una conducta tienen que ver con la lesión injusta de bienes merecedores de tutela y la forma en que dicha lesión se causa por el autor del daño.

Así, desde un punto de vista subjetivo, la responsabilidad entendida como culpabilidad (es decir, reprochabilidad o imputabilidad de la conducta y su resultado), tiende a determinar si la conducta causante del daño se realizó de manera que se previó y quiso el citado daño (dolo, malicia, intencionalidad) o si, previéndose, se causó por imprudencia (negligencia, falta de diligencia), pero no deliberadamente.

Es evidente que en el ámbito de la responsabilidad civil esta diferencia es la mayor de las veces tan sólo un problema de "quantum" de responsabilidad y no afecta al nexo causal u otros elementos de la responsabilidad. Igualmente, se tratará de un problema de prueba, es decir, la defensa del dolo exigirá un mayor esfuerzo probatorio y además la renuncia a la acción de reclamación derivada del dolo será nula.

En principio el artículo 1902 del Código Civil parece que se refiere a la existencia de un grado determinado de culpa en el agente productor del daño, de manera que pudiera derivarse de dicho precepto una necesidad de que el actor haya llevado a cabo su acción al menos negligentemente. Sin embargo, esta postura está sufriendo hoy una transformación progresiva hacia la objetivización de la responsabilidad que, al igual que veíamos en el apartado anterior, también en este campo tiende a evolucionar hacia un sistema en el que la obligación de reparar o indemnizar se produce sin concurrencia de negligencia o culpa, sólo con base en una valoración social de los intereses en juego. De esta manera, en

los supuestos de responsabilidad objetiva el perjudicado debe probar simplemente que el daño es consecuencia del acto u omisión de un determinado sujeto, sin importar si esa acción fue o no negligente.

Este sistema de responsabilidad objetiva es el que la Unión Europea está consolidando en la actualidad en el campo medioambiental, como ideal a alcanzar en un futuro inmediato, por no exigir probar la culpa del autor sino tan sólo su autoría y simplificar por ello el mecanismo de exigencia de la responsabilidad e incitar a una mejor gestión de los riesgos, potenciando el factor de prevención.

c) Nexa causal

Interviene el nexo causal, es decir, la relación de causa-efecto entre la conducta del agente y el daño producido, como un factor de introducción de mayores dosis de seguridad jurídica en la exigencia de la responsabilidad civil, sobre todo cuando hablamos de responsabilidad objetiva, donde será particularmente importante establecer que el efecto dañoso venga producido directamente por una acción u omisión causada por un determinado individuo o individuos, de manera que si del actuar de éstos no se deduce la producción del daño correspondiente, no habrá posibilidad de exigir la responsabilidad.

Dada la complejidad de muchas clases de daños nucleares, los factores de degradación y la consecuencia de ser causados por múltiples factores, a veces incluso irreconocibles o desconocidos, es evidente que hay siempre una gran dificultad en comprobar la existencia del nexo causal. En la mayoría de las situaciones los efectos del daño son difusos, proceden de reacciones múltiples, siguen incluso un camino que es muy difícil de comprobar en cada caso.

Sin embargo la llamada relación de causalidad se considera como un requisito imprescindible para que se puedan imputar al autor las consecuencias negativas del daño producido y supone que cada uno de los elementos que la integran tiene que aparecer perfectamente concatenado al siguiente, de manera que el acto anterior condicione siempre al posterior hasta que se produzca un determinado resultado.

No sólo se exige que exista la relación de causa efecto, sino que además esta relación ha de ser probada y la carga de la prueba ha de recaer siempre en el actor, huyéndose así en este particular aspecto de los defectos que ha producido la inversión de la carga de la prueba dentro del ámbito de la responsabilidad objetiva con carácter general.

Finalmente y a la vista de las pruebas aportadas, la apreciación de la existencia de esa relación de causalidad que venimos comentando es de competencia única del juzgador, debiendo las partes aportar los elementos probatorios necesarios para establecerla o, en su caso, combatirla, y al juez exclusivamente

decidir sobre la forma en que esa relación de causa efecto se produce en el caso concreto que se estudia.

LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD NUCLEAR

La responsabilidad civil nuclear ha tenido desde siempre un tratamiento internacional muy destacado, lo que se ha reflejado en la suscripción de una serie de Convenios entre los que destaca el de París de 29 de Julio de 1960, con la finalidad de lograr una elaboración y armonización efectivas de las legislaciones nucleares de los países miembros, sin perjuicio de la adopción de las medidas legislativas complementarias que cada uno adopte internamente. Todo ello con el objetivo de conseguir una reparación suficiente y equitativa en favor de quienes hayan sufrido daños causados por actos nucleares.

Posteriormente, el Convenio de Viena de 21 de Mayo de 1963, sin modificar las obligaciones derivadas de Convenios anteriores, precisa el de París y ayuda a la correcta interpretación de las normas contenidas en el mismo. Fue precedido en el tiempo, con escaso margen, por el de Bruselas de 31 de Enero de 1963, que complementa la normativa sobre el particular, básicamente en materia de cobertura de la reparación de daños y establecimiento de referencias objetivas para concretar la valoración de las indemnizaciones a satisfacer.

La LEN, en su Exposición de Motivos se refiere expresamente a la necesidad de dictar una Ley reguladora de la utilización pacífica de la energía nuclear, como consecuencia de las exigencias que se derivan de la suscripción por España de los Convenios Internacionales en la materia. Son estos Convenios los que marcaron la pauta de las normativas internas de cada Estado miembro, estableciendo como principios básicos los de responsabilidad objetiva centrado en la figura del explotador responsable, determinación del daño de origen nuclear y sus exclusiones, determinación de la extensión de la responsabilidad y establecimiento de reglas para su cálculo y la obligación de aseguramiento del riesgo y sus límites. Todo ello sin perjuicio de la concreción de los conceptos básicos de normal utilización en la materia, como los de accidente nuclear, combustible nuclear, explotador responsable o producto o desecho radiactivo.

Finalmente, cabría añadir que en aras del fortalecimiento de la conciencia internacional y del necesario afianzamiento de un "cuerpo de normas" comunes a la mayor cantidad posible de Estados que satisfagan adecuadamente los serios problemas que pueden derivarse de un supuesto de producción de daños de origen nuclear, no debe cejarse en el intento de mejorar y sistematizar cada día mejor este conjunto normativo y lograr que "nuevos Estados" que acceden cada día a la producción de energía de origen

nuclear, suscriban a la mayor brevedad posible estos Convenios y se consiga así un mayor grado de seguridad jurídica en el tráfico.

LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS DE ORIGEN NUCLEAR

No obstante hallarnos ante un régimen de responsabilidad civil caracterizado por su normativa especial, con contenidos propios y peculiares, podemos afirmar que los esquemas básicos de exigencia de responsabilidad civil, concretados en la existencia del daño material y la relación de causalidad entre la acción y el daño, son plenamente aplicables, aunque la culpabilidad del agente, sea a título de dolo o simple negligencia, no es propia de un régimen de responsabilidad objetiva como el que comentamos.

Antes de estudiar con más detalle estos aspectos convendría decir que el mecanismo de la responsabilidad civil responde a la idea de que el autor del daño está obligado a responder de él y a reparar las eventuales consecuencias que se derivan de la acción, restableciendo el orden perturbado mediante la restitución, en los casos en que ésta sea posible o, en su caso, indemnizando al perjudicado o perjudicados.

Pero este esquema no estaría completo si no destacáramos también su vertiente preventiva o disuasoria del daño, llamada a conseguir mejores resultados que los que se obtienen (e históricamente se han obtenido) con los derechos administrativo sancionador y penal, y que es tan familiar en un sector como el nuclear, en el que la prevención, la garantía de calidad, la exhaustiva reglamentación y sometimiento de las actuaciones a procedimientos preestablecidos muy minuciosos, ayudan especialmente a lograr esta finalidad preventiva.

Estudiemos, pues, los aspectos esenciales de la responsabilidad civil nuclear.

NATURALEZA OBJETIVA DE LA RESPONSABILIDAD

El criterio básico y clásico de exigencia de responsabilidad civil en el ámbito nuclear no es suficiente. Nos vamos a colocar en un sistema en el que la responsabilidad es objetiva debido a las peculiaridades de los riesgos que se producen en el campo nuclear.

Ante todo es importante destacar que no se trata de un sistema de exigencia indiscriminada de responsabilidad sin atención a ninguno de los elementos que la componen y que hemos estudiado más arriba. Se responde del daño objetivamente en cuanto que dicho daño es consecuencia de una acción determinada y, por tanto, la responsabilidad objetiva no afecta a la relación de causalidad, sino tan sólo a los elementos de la culpabilidad, es decir, a la necesidad de la exigencia de dolo (malicia) o culpa (negligencia).

Por lo demás, también en este caso, hemos de encontrarnos frente a una acción que causa un daño, llevada a cabo por un sujeto responsable y que ha de ser compensada económicamente. No nos importará, en cambio, si esa acción la realizó una persona o una entidad voluntaria y conscientemente o, por el contrario, de una manera negligente.

Los caracteres y consecuencias que se derivan de la apreciación de este régimen de responsabilidad son los siguientes:

a) Partimos de una especie de presunción de culpabilidad del causante del daño, de manera que sólo él habrá de probar en cada caso que no lo ha ocasionado. De esta manera se invierte la carga de la prueba en relación con la forma en la que ésta se regula en el resto de nuestro ordenamiento jurídico (la prueba de las obligaciones le incumbe a quien las alega).

b) La interpretación y apreciación, en su caso, de la prueba se realiza en beneficio del perjudicado y esto porque se supone que siempre es la parte más débil de la relación.

c) El dato puramente objetivo de que el daño se ha producido realmente viene a demostrar que la adopción de las medidas de precaución, en el caso de que esta diligencia se alegue, no puede eximir al sujeto causante de la responsabilidad. La realidad es que el daño objetivamente considerado se produjo. Por tanto, cabe pensar que no se adoptaron todas las medidas suficientes para que éste fuera evitado.

Un grado de responsabilidad basado en esta configuración, sólo puede encontrar justificación en la posibilidad de que se produzcan daños de gran entidad económica o que afecten a un amplio grupo de víctimas o damnificados, o en el reconocimiento previo de que en lo nuclear nos hallamos siempre ante una actividad de riesgo en la que se trata por todos los medios de evitar la producción efectiva de los daños derivados de ese riesgo.

La idea y la noción del riesgo está presente siempre en la base de la responsabilidad objetiva. Así la jurisprudencia entiende hoy que el concepto de culpa ha evolucionado en nuestro ordenamiento jurídico hacia un sistema que, sin hacer plena abstracción del factor moral o psicológico y del juicio de valor sobre la conducta del responsable, camina hacia soluciones cuasi objetivas, consecuencia del incremento notable de las actividades peligrosas derivado del desarrollo de la técnica.

No obstante todo lo anterior, la realidad es que nuestro sistema legislativo en materia de responsabilidad civil no contiene una llamada general a su utilización o una cláusula de general reconocimiento de la misma. La responsabilidad civil en España sigue centrada en la responsabilidad por culpa, siendo las aplicaciones que sobre la objetiva se plantean recogidas por vía de una interpretación jurisprudencial progresista y por la determinación de casos concretos en los que tal tipo de responsabilidad es aplicable,

por contemplarlo así una normativa especial que se refiere a un ámbito concreto de la actividad (como puede ser el nuclear, entre otros).

Finalmente, recordemos que la responsabilidad objetiva que recoge la LEN tiene un límite legal en su posible cuantía máxima, que coincide con el límite de cobertura que se señala en su artículo 57 y que, tras la modificación operada recientemente por la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional de 30 de Diciembre de 1994, se ha fijado en 25.000 millones de pesetas con carácter general, aunque el Ministerio de Industria y Energía puede imponer otro límite no inferior a 1.000 millones de pesetas, cuando se trate de transporte de sustancias nucleares o de otras actividades cuyo riesgo, a juicio del Consejo de Seguridad Nuclear, no requiere cobertura superior.

EL SUJETO CAUSANTE DEL DAÑO: MANCOMUNIDAD O SOLIDARIDAD ENTRE LOS CAUSANTES DEL DAÑO NUCLEAR

La responsabilidad nuclear ha estado siempre sentada en el principio que se dio en denominar de "canalización de la responsabilidad", en virtud del cual, dicha responsabilidad y, en consecuencia, el deber de indemnizar el daño causado están atribuidos a una persona o entidad determinada: la que ostente la condición de EXPLOTADOR RESPONSABLE de la instalación.

El deber de resarcir el daño causado queda así fundamentado no en la culpabilidad del agente, sino en una obligación legal objetiva de resarcimiento.

Así lo establece el artículo 45 de la LEN, al precisar que el Explotador de una instalación nuclear, es decir, la persona natural o jurídica titular de la autorización de puesta en marcha de la instalación, será responsable de los daños nucleares, en la forma y con la extensión con la que éstos se definen en el art. 3º, apartado 16 de la misma Ley, que ya se analizó más arriba.

Esta responsabilidad objetiva del explotador responsable es de naturaleza obviamente civil y se ejercita ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con el procedimiento que corresponda según la cuantía del daño. Planteada que sea la correspondiente acción ante uno de estos órganos judiciales, se pondrá en marcha un proceso en el que es preceptivo que figure un informe técnico sobre el accidente, sus causas y efectos, aportado a instancia de parte o requerido de oficio por el Juez, y en el que el presunto responsable civil podrá quedar exonerado total o parcialmente de responsabilidad si se da alguna de las siguientes circunstancias:

- Si se prueba (y le corresponde a él la carga de esta prueba) que la persona que sufrió los daños nucleares los produjo directamente o contribuyó decididamente a ellos por culpa o negligencia, o

- Cuando el accidente nuclear se deba directamente a un conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección, catástrofe natural excepcional.

Este planteamiento es asumido por la LEN como una consecuencia de la suscripción por España del Convenio de París de 29 de Julio de 1960, así como al complementario de Viena de 31 de Enero de 1963 y posteriormente el adicional de 28 de Enero de 1964, que modifican y complementan al primero. Asimismo, el Reglamento de Cobertura del Riesgo por daños nucleares, aprobado por Decreto 2177/1967, de 22 de Julio, corrobora cuanto la Ley y los Acuerdos internacionales se encargaron de dilucidar. De este Decreto parece oportuno destacar las reglas que ayudarán a la identificación del responsable de los daños de origen nuclear, de entre los que destacan los siguientes:

- Como la LEN estableció que responsable es el explotador y explotador el titular de la licencia, ¿qué ocurre cuando no existe licencia, o el autor del daño no tiene la consideración de explotador? Pues la respuesta que avanza el art. 6º de dicho Decreto es clara: será igualmente responsable el titular de la instalación.

- Se extiende el concepto de explotador a aquellos supuestos de transporte o manipulación de residuos radiactivos en los que el sujeto que realice dicha actividad cause daños nucleares.

- En el caso de que las sustancias nucleares se encuentren fuera de la instalación de la que es titular el explotador, éste será también responsable de los daños que se produzcan en caso de accidente.

- Finalmente el Decreto contiene exageradas y grandemente criticables medidas de extensión de la responsabilidad civil del explotador para los casos de sustancias que se encuentren fuera del territorio nacional y aquéllas otras que hayan sido sustraídas que, más que supuestos de generosa extensión de la responsabilidad objetiva, integran actuaciones carentes de toda lógica legal, de dudosa validez desde el punto de vista de la seguridad jurídica por la indefensión que pueden producir.

Todas estas medidas son puestas en juego para una mejor identificación del culpable del daño. pero falta aún la referencia al problema de la mancomunidad-solidaridad entre dañadores.

El asunto puede interesar desde dos puntos de vista:

- Por un lado, se puede dar el caso de una concurrencia de culpas o de acciones concretas causantes del daño.
- Por otra parte, en el actual sistema de gestión de las Centrales Nucleares Españolas, la regla general es la copropiedad (régimen de comunidad de bienes) como medio compartir las millonarias inversiones que los proyectos nucleares suponen.

El primero de los supuestos se resuelve en el sentido de considerar en cualquier caso responsable al explotador, salvo

que pruebe que quien sufrió los daños los produjo o contribuyó a ellos por culpa o negligencia o se de alguna de las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor previstas en la LEN.

Pero este planteamiento, sencillo en apariencia, puede tener complicaciones adicionales. En efecto, en un supuesto de daños nucleares, pueden aparecer distintas personas como responsables del hecho. Además del explotador, estarían relacionados con el hecho en sí de la puesta en funcionamiento de la planta el constructor de la misma, los suministradores, los transportistas, subcontratistas de diversa especie e incluso posiblemente la propia entidad o persona que ha sido autora del diseño de la instalación de que se trate. Sin embargo, y aunque el vendedor debiera responder de acuerdo con la normativa civil general de los vicios o defectos ocultos que la cosa tuviere, en derecho nuclear nuevamente juega el principio de especialidad, de manera que el vendedor y el subcontratista quedan exonerados en razón de la normativa específica contenida en la Ley de la Energía Nuclear. Así, los daños nucleares que el vendedor deba satisfacer, serán en razón de las garantías que contractualmente hayan estipulado vendedor y comprador y, en el caso de que dichas garantías no se cumplan, aparecerá la responsabilidad que puede ser exigida por uno respecto del otro. Pero en cuanto nos hallamos ante supuestos de daño nuclear, la LEN vuelve a ser tajante y no admite otro tipo de responsabilidad que no sea la del explotador.

Por eso se establece expresamente que dicha responsabilidad no puede ser objeto de convenios privados.

En el segundo de los supuestos nos hallaremos ante un problema de reparto de responsabilidades entre copropietarios con arreglo a normas de derecho común. Recuérdese en este sentido que la condición de explotador responsable recae, en el caso de ser varias las Sociedades titulares de una instalación, sobre cada una de ellas separadamente, a no ser que hayan constituido Sociedad mercantil autónoma y que se haya aceptado la condición de ésta como explotador.

En definitiva, siendo la solvencia económica del presunto responsable la única base de la responsabilidad en el Derecho común, y dado que dicha solvencia puede no darse en la práctica o verse seriamente comprometida, el Derecho Nuclear tiene que establecer mecanismos para que la posibilidad de reparación sea siempre real. Ello unido a la dificultad de asegurar la prueba y la extensión generalizada de la responsabilidad objetiva, lleva sin elección a la que ha sido dada en llamar canalización de la responsabilidad hacia el explotador responsable, basándose en la obligación legal de resarcir, con independencia de la culpabilidad de dicho explotador. "Ninguna otra persona está obligada a reparar el daño causado por un acciden-

te nuclear", dice textualmente el Convenio de París, y dicha obligación de indemnizar no podrá ser objeto de convenios o acuerdos limitativos o restrictivos de ninguna clase.

TRASCENDENCIA DE DAÑO NUCLEAR Y DIFICULTADES PARA SU DETERMINACION Y CUANTIFICACION. DAÑO INMEDIATO Y DAÑO DIFERIDO

La responsabilidad civil es esencialmente reparadora de daños. Comencemos diciendo que la trascendencia de los daños nucleares está ya contenida en la propia Ley de la Energía Nuclear cuando se refiere básicamente a tres tipos de situaciones en las que aquéllos se manifiestan: pérdidas de vidas humanas, lesiones corporales y daños y perjuicios materiales, con la peculiaridad de que precisamente será este el orden por el que se deberán satisfacer las correspondientes indemnizaciones.

En relación con los daños de carácter nuclear se plantean una serie de cuestiones que es conveniente analizar. Se trata en todos los casos de supuestos especiales de daños que se caracterizan, bien por su extensión personal (daños colectivos), bien por la persistencia con la que se manifiestan (daños continuados) o por el momento en el que aparecen (daños diferidos). Incluso por el lugar en que se manifiestan (locales o transfronterizos).

En relación con los daños colectivos, el problema que se plantea es siempre un problema de legitimación activa, es decir, quien puede reclamar esos daños. Parece que en principio la respuesta debía orientarse en favor de quien ha sufrido el daño directamente, pero nos encontramos con supuestos de daños anónimos o de autor desconocido que afectan a un elevado número de personas o daños que se producen como consecuencia de la realización de actividades muy especializadas.

Algún sector doctrinal ha defendido en tales casos la posibilidad de que fuese la Administración Pública la que exigiese la responsabilidad, en función de lo dispuesto en el art. 103 apartado 1 de la Constitución (la Administración sirve con objetividad los intereses generales), por lo que en estos casos pudiera admitirse una acción genérica administrativa como consecuencia de tratarse de un perjuicio de carácter general.

Sin embargo la actuación administrativa en España se produce sólo cuando existe una normativa de tal carácter que permite esa intervención y, por lo general, se da siempre en el ámbito sancionador pero no en el de reclamación de los daños en nombre de terceros.

Una segunda posibilidad sería la reclamación por los dañados, en cuyo caso el problema que se puede plantear es cómo ejercer este derecho, si denunciando ante la Administración al existencia de los daños o, por el contrario, acudiendo a los tribunales de justicia. En principio

hay que decir que sólo en determinados supuestos los particulares tienen reconocido el derecho a reclamar directamente los daños como es en el caso de la Ley de Costas, en su artículo 109, apartado 1 (es pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales la observancia de lo dispuesto en dicha Ley).

Algunas normas ambientales de las Comunidades Autónomas también regulan supuestos parecidos, pero al no haber la posibilidad de recurrir a lo que en el ámbito penal se denomina acción pública dentro de la responsabilidad civil -aún reconociéndose toda la legitimación activa que se quiera de aquella persona que pretenda denunciar los daños y reclamar la indemnización y corrección de los mismos-, dicho actor tiene que ser precisamente uno de los que haya sufrido el daño.

Junto a ello, plantean problemas los casos de pluralidad de particulares perjudicados, en cuyo caso es usual que reclamen una gran cantidad de afectados por el hecho dañino más o menos organizadamente, provocando la paralización de las instancias judiciales que reciben los recursos en masa, retrasos en la administración de justicia e incluso politización de ciertos procesos judiciales. (Recuérdese sin ir más lejos el famoso asunto de la rotura de la Presa de Tous). Cuando hacemos referencia a la pluralidad de particulares, estamos refiriéndonos, sin lugar a dudas, a la existencia de "intereses difusos". En determinados Estados se contemplan soluciones legislativas eficaces para este problema. Por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica y a través de las Leyes de procedimiento civil, cabe la posibilidad de que un número muy amplio de personas ejerzan una acción civil, y que ese número de personas sea perfectamente individualizable -persona a persona- y reconocible como titular del daño que se reclama. Se comprueban así una serie de datos que son comunes a todos los que ejercitan la acción (tipo de daño, agente causante, zona geográfica en la que se localiza, etc.), estableciendo de esta manera el universo al que se aplicará la compensación.

Por su parte, estos individuos pueden estar en estos casos representados por apoderados designados por ellos mismos posibilitando así una acción en nombre de todos y una sentencia que, caso de ser condenatoria, supone la indemnización a todos los que han acudido representados a ese juicio, cada uno en la cuantía acreditada.

Es importante decir que esta forma de actuación denominada en la terminología legal anglosajona ejercicio de "Class Actions", no es una acción pública en sentido estricto en que nosotros la conocemos, sino que se trata simplemente de una agregación o suma de múltiples acciones particulares. Es evidente que ese tipo de acciones reducen costes y establecen una unidad de tratamiento importante, posibilitando incluso que los pe-

queños perjudicados puedan reclamar.

Por su parte, en el Reino Unido existen también unos tipos de acciones conocidas como "Test Cases o Leading Cases" que consisten en escoger de entre los muchos sujetos reclamantes de una indemnización consecuencia de un daño indemnizable, a uno o varios que son los más representativos dentro de ese universo. Sólo estos casos seleccionados previamente serán objeto de enjuiciamiento, y la Sentencia que en ellos se produzca ya sea favorable o desfavorable, extiende sus efectos a todos los demás, teniendo carácter vinculante para ellos.

La asunción de las reclamaciones y su tramitación por una asociación privada no es tampoco posible en España con carácter general. No obstante se están dando supuestos puntuales como es el del funcionamiento de organizaciones reconocidas en legislación especial como el caso de la Ley de Consumidores y Usuarios, que están tomando un gran auge.

Todo esto en relación con los daños que hemos calificado como daños colectivos y la mención a los intereses difusos, pero existen otro tipo de daños que son los conocidos como daños continuados. Daños producidos en procesos dilatados en el tiempo y que pueden ocasionarse como consecuencia de una sucesión de actos que integran un acto complejo, o bien daños progresivos que se han ido produciendo en cadena y han ido empeorando progresivamente una determinada situación. También podemos considerar dentro de ellos los daños permanentes se han producido en un único acto, pero implican una situación de trascendental importancia.

En todos estos casos de daños continuados, existe un problema fundamental que es el de la prueba de este tipo de hechos, así como la influencia que la prescripción pueda tener sobre dichos daños, con la consiguiente imposibilidad de reclamar.

Particularmente relevantes en el ámbito nuclear son los llamados daños diferidos reconocidos expresamente en el artículo 46 de la Ley de la Energía Nuclear. Estos daños que han de ser indemnizados en su totalidad, pueden tener la peculiaridad de que una vez que ha sido solicitada la correspondiente indemnización en vía civil, han seguido produciéndose e incluso pueden estar manifestándose todavía después del momento de dictarse la Sentencia estimatoria de la demanda.

RECAPITULACIÓN FINAL

A la vista de todo lo expuesto podemos concluir que el instituto de la responsabilidad civil constituye el mecanismo más eficaz de separación del daño nuclear, asociado a los aspectos aseguradores de la responsabilidad de dicha especie (en los que no se ha profundizado por constituir el objeto de otra intervención

en este número monográfico). Y ello es así no sólo por una estricta consideración legal -porque así lo dispone la LEN-, sino porque el campo en el que mejor y con más serenidad se pueden tratar las implicaciones y circunstancias de la reparación debida es precisamente el civil, alejado de la amenaza de la sanción o la pena y de la alarma que las actuaciones de orden administrativo o penal llevan asociadas.

No cabe duda de que nos hallamos en el presente ante nuevos retos y posibles nuevos campos en los que estudiar la eficacia reparadora de la responsabilidad civil y particularmente la de carácter objetivo. No debemos olvidar que, ante la trascendencia transfronteriza que pueden implicar los incidentes de carácter nuclear y, por tanto, la extensión de los principios básicos de la reparación a ámbitos geográficos supranacionales, los Convenios internacionales están llamados a cumplir una tarea fundamental en dicha regulación, aunque presentan inconvenientes y limitaciones, como las derivadas de su aplicabilidad restringida al territorio de los Estados firmantes.

Tal situación cobra especial relevancia en la actualidad con motivo de la aplicación de planes de asistencia técnica, ingeniería, entrenamiento, formación y suministros de equipos o servicios que prestan países occidentales (entre ellos España, a través de diversas empresas especializadas) a los países del Este con centrales de diseño soviético. En estos Estados no sólo no se han suscrito las Convenciones Internacionales en materia de responsabilidad civil por daños nucleares, sino que tampoco existen sistemas internos adecuados de protección y aseguramiento de las responsabilidades en caso de incidente de tipo nuclear. Y el riesgo se agrava cuando no siempre es posible conseguir una póliza de aseguramiento de la responsabilidad civil nuclear asociada al ejercicio de actividades de esta clase en el ámbito internacional.

Asimismo, la solución de suscribir acuerdos bilaterales sobre la materia (en la actualidad la más utilizada), tampoco proporciona una protección adecuada que sí es posible obtener por la vía de la suscripción de Convenios multilaterales, ya que éstos contienen medidas de eficaz protección al público, ayudan a armonizar la legislación de los Estados parte y, en definitiva, promueven el uso pacífico de servicios, el intercambio de tecnología, etc. En tal sentido hay que felicitarse por el acceso reciente de países como Armenia, Bulgaria, República Checa, Lituania, Polonia, Rumania o Eslovaquia a la Convención de Viena, aunque no todos hayan adoptado sus principios reflejándolos en su Derecho interno.

Confiemos en que éste sea un primer paso en una nueva línea de actuación más decidida y mejor coordinada de regulación de esta clase de materias. Por lo demás, larga vida a la exigencia de responsabilidades en vía estrictamente civil.