

LA JUNTA DE ENERGÍA NUCLEAR Y EL DERECHO NUCLEAR

L. CORRETJER

Desde su establecimiento en 1951, la Junta de Energía Nuclear, a la que le había sido confiada la misión de proponer la legislación necesaria para hacer posible el uso de la energía nuclear en las debidas condiciones, tuvo que empezar a preparar la legislación necesaria. Después de algunas normas relativas a los minerales radiactivos y al uso de radisótopos, llegó el momento de elaborar la legislación que hiciera posible la construcción de instalaciones nucleares. En 1964 se aprobó la Ley de Energía Nuclear. Las actividades de la Junta en esta materia continuaron para completar o modificar la legislación cuando fue necesario.

INTRODUCCIÓN

No es posible trazar la historia de la elaboración de ese conjunto de normas jurídicas que se llama, por costumbre internacionalmente admitida, Derecho Nuclear sin referirse a la Junta de Energía Nuclear. La Junta de Energía Nuclear fue la gran promotora de que en España hubiera una legislación que todavía hoy, con algunas reformas sigue vigente. Pero no solo contribuyó a la elaboración de la legislación española, sino también a la legislación internacional, ya que siempre estuvo representada en los foros internacionales de los que se surgieron los Convenios Internacionales que habrían de regular diversos aspectos relacionados con la utilización de la energía nuclear.

COMIENZA LA ELABORACIÓN DEL DERECHO NUCLEAR EN ESPAÑA

La historia de la legislación nuclear española se inicia en diciembre de 1948 con dos acontecimientos casi simultáneos: la promulgación de un Decreto que reserva a favor del Estado los yacimientos de minerales radiactivos en todo el territorio nacional y la creación por la Presidencia del Gobierno de una Comisión especial para el estudio de las cuestiones relativas a la energía nuclear, poco después reconvertida en la Sociedad de Estudios y Proyectos de Aleaciones Especiales (EPALE), antecedente directo de la Junta de Energía Nuclear.

En 1951, por Decreto-Ley de 22 de octubre, se crea la Junta de Energía Nuclear a la que, entre otras muchas funciones, se encomienda la de proponer legislación relativa a la energía nuclear. Esta función empieza a cumplirse de inmediato. Las primeras normas que se dictan son los Decretos de 1952 y 1953 sobre minería de mate-

riales radiactivos. En 1955, la orden que crea la Comisión Asesora de Reactores Industriales y el Decreto por el que se extiende la enseñanza de las materias relacionadas con la energía nuclear mediante la creación de cátedras e institutos especializados en la Universidad.

Poco después, cuando ya parecen ser un hecho las aplicaciones industriales de la energía nuclear, un Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957, que reorganiza la Administración del Estado, crea en el Ministerio de Industria la Dirección General de Energía Nuclear y una Ley de 17 de julio del mismo año dota de personalidad jurídica y autonomía económica y administrativa a la Junta de Energía Nuclear, que pasa a depender del Ministerio de Industria.

LA CREACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE ENERGÍA NUCLEAR

A finales de la década de los cincuenta las aplicaciones industriales de la energía nuclear parecen ya una realidad incuestionable e inmediata, aunque en algunos países aun tardaría en llegar.

Por esta razón, se considera de urgente necesidad contar con la legislación que haga posible su puesta en práctica en las debidas condiciones, esto es tratando de evitar los daños que se puedan producir y arbitrando un sistema justo y eficaz de reparación de los daños si llegaban a ocurrir.

Además, dado el carácter transfronterizo que podían tener las consecuencias de un accidente ocasionado por materiales nucleares se decide, por numerosos países, que debería elaborarse un régimen jurídico internacional, lo que tendría una doble ventaja, ya que no solo solucionaría el problema de las consecuencias transfronterizas, sino

también daría lugar a una armonización de las legislaciones nacionales, con la consiguiente facilitación de las relaciones comerciales que en la energía nuclear, quizás más que en ningún otro sector industrial, se iban a producir.

La vertiente internacional de la puesta en práctica de la energía nuclear estaba presente en todos los ánimos, desde que se iniciara en 1954 una amplia red de acuerdos internacionales bilaterales cuyo objeto era la cooperación y el suministro de materiales y tecnología nucleares.

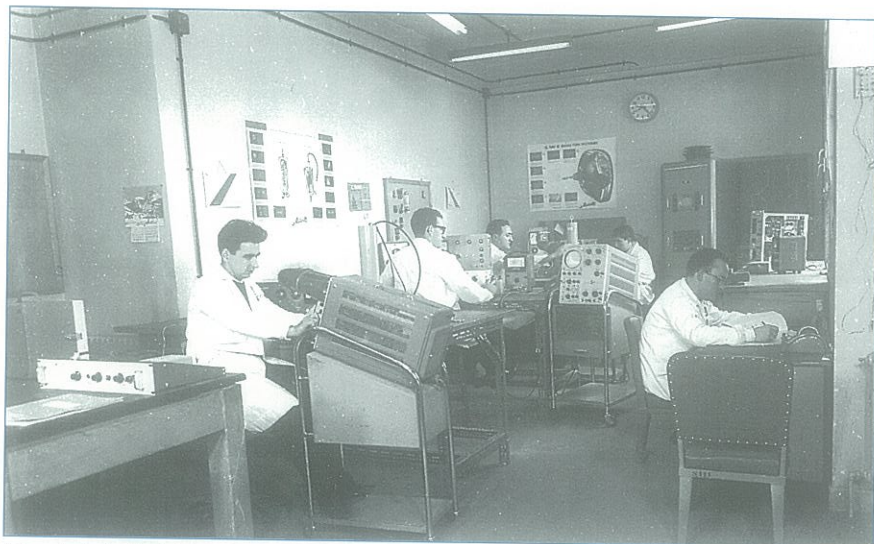
La demostración de este interés por las cuestiones internacionales resulta evidente si se tienen en cuenta la cantidad de organismos internacionales intergubernamentales que se crean en torno a la energía nuclear.

Así, en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas, tras la desaparición en 1952 de la Comisión de Energía Atómica creada por la Asamblea General en 1946, pasa a establecerse, en 1956, una Organización que un grupo de países había tenido la idea de crear para regular todo lo relativo a la energía nuclear, desde la asistencia técnica hasta las salvaguardias que garantizarían sus usos pacíficos, pasando por la investigación y, en general, cuantas funciones le asignaran sus estados Miembros, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

En el ámbito europeo, uno de los Tratados firmados en Roma en 1957 para constituir la Unión Europea, tiene por objeto a la energía nuclear y da lugar a la constitución de la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom).

También en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se crea una Agencia para la Energía Nuclear (AEN), que inicia sus funciones en 1959.

En todas estas entidades internacionales se de-



Laboratorio de Electrónica

muestra el interés, como no podía ser menos, por las cuestiones jurídicas relativas a la energía nuclear. Así, comienzan la elaboración de normas de protección contra radiaciones ionizantes y deciden establecer un régimen especial de responsabilidad civil por daños nucleares.

El trabajo para instituir este régimen especial se inicia en Euratom donde se considera que, como condición necesaria para la constitución del mercado común nuclear que su Tratado constitutivo preveía, deben establecerse normas sobre responsabilidad civil por daños nucleares, aunque el estudio de esta cuestión se abandona posteriormente al pasar esta tarea a la AEN.

El OIEA, por su parte, también inicia la tarea de elaborar normas que, como Recomendaciones, transmitiría a sus Estados Miembros para que basen en ellas sus legislaciones.

En España, que pasa a ser Estado miembro del OIEA y de la AEN, se encomienda la tarea de seguir las actividades en materia de legislación nuclear a la Junta de Energía Nuclear, misión que ésta realiza participando activamente en los grupos de trabajo que estos organismos establecen y asistiendo a las Conferencias Internacionales que, bajo los auspicios de los mismos, se convocan.

Es necesario interrumpir aquí brevemente la narración de los hechos para referirse a la persona iniciador y motor de la legislación nuclear en España y que representó a la Junta de Energía Nuclear en estos Grupos y Conferencias Internacionales, el Dr. de los Santos Lasurtegui, autor del primer libro sobre problemas jurídicos de la energía nuclear que se publicó en España y profesor de Derecho Nuclear en las enseñanzas del doctorado que se impartieron en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid desde 1964 hasta 1983.

Prosiguiendo ahora el hilo abandonado antes, hay que decir que la actuación de los Organismos Internacionales mencionados da pronto sus frutos. En 1960, en el marco de la OCDE, se concluye la primera norma internacional que establece un sistema especial de responsabilidad civil por daños nucleares, el Convenio de

París de 1960, Convenio que con las modificaciones introducidas en 1964 y en 1982 continúa en vigor.

Al Convenio de París le sigue pronto otro Convenio, el Convenio de Bruselas de 1963, que complementa al anterior con un sistema de financiación suplementaria para la reparación de los daños nucleares, también este Convenio fue modificado en 1964 y en 1982, siguiendo hoy en vigor.

Los principios en que se basa el régimen de responsabilidad civil por daños nucleares quedan establecidos por el Convenio de París y se recogen en legislaciones nacionales y en otros Convenios Internacionales, principios que se ha adoptado teniendo en cuenta la justicia y la eficacia de la reparación en el interés de las víctimas de los daños nucleares.

En 1963, esta vez bajo los auspicios del OIEA, se celebra en Viena una Conferencia Internacional que aprueba otro Convenio que tiene también por objeto establecer un sistema para la reparación de los daños nucleares, el Convenio de

Viena, en cuya elaboración también ha participado activamente la representación de la Junta de Energía Nuclear.

Tanto el Convenio de París como el de Viena reposan en idénticos principios, aunque su regulación sea distinta en algunos aspectos, pero la principal diferencia entre ellos será que el Convenio de Viena está abierto a la participación de todos los Estados Miembros del OIEA, los Convenios de París y su complementario de Bruselas solo están abiertos a Estados Miembros de la OCDE.

España firma y ratifica los Convenios de París y su Complementario de Bruselas. Firma también el Convenio de Viena, pero no lo ratifica al igual que hacen los países de Europa Occidental que, como miembros de la OCDE, han suscrito los dos primeros Convenios. Los principios y normas de estos textos internacionales son recogidos en la Ley española sobre Energía Nuclear, ya que uno de sus objetivos es facilitar la puesta en práctica de los Convenios Internacionales suscritos por España.

La labor de la Junta en el ámbito jurídico internacional afecta a todas las actividades en las que España pueda participar. Así esta presente en las Conferencias que aprueban otros Convenios, como el relativo a la responsabilidad civil de los explotadores de buques nucleares, que se firma en Bruselas en 1962 y que nunca entraría en vigor, o el Convenio sobre la responsabilidad civil en la esfera de transporte marítimo de sustancias nucleares de 1971 todavía vigente.

Pero la Junta de Energía Nuclear no solo participa en la elaboración de Convenios, por importante que pueda ser esta tarea, sino que está presente también en los distintos grupos de expertos internacionales en materia de regulación jurídica de la energía nuclear que en tan gran medida han contribuido a que la regulación nacional e internacional de esta materia sea una realidad.

Dentro de la participación de la Junta de Energía Nuclear en todos los ámbitos internacionales con significación internacional es necesario referirse a

Taller mecánico del reactor JEN I



la labor realizada en la Asociación Internacional de Derecho Nuclear desde su creación en 1972 y a la participación en las principales actividades de la misma, como son los Congresos que desde 1973 vienen celebrándose cada dos años. A este respecto cabe señalar que en 1981, con la inestimable ayuda de la Junta de Energía Nuclear se celebró uno de los Congresos de la INLA-AIDN en Palma de Mallorca, dejando tan grata memoria en los de doscientos cincuenta participantes provenientes de más de veinte países y de las organizaciones internacionales competentes en materia de energía nuclear que todavía hoy, pese al largo tiempo transcurrido, aún se recuerda.

ELABORACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En la década de los sesenta comienza la elaboración de un verdadero cuerpo de normas jurídicas cuyo objeto es regular la puesta en práctica de la energía nuclear.

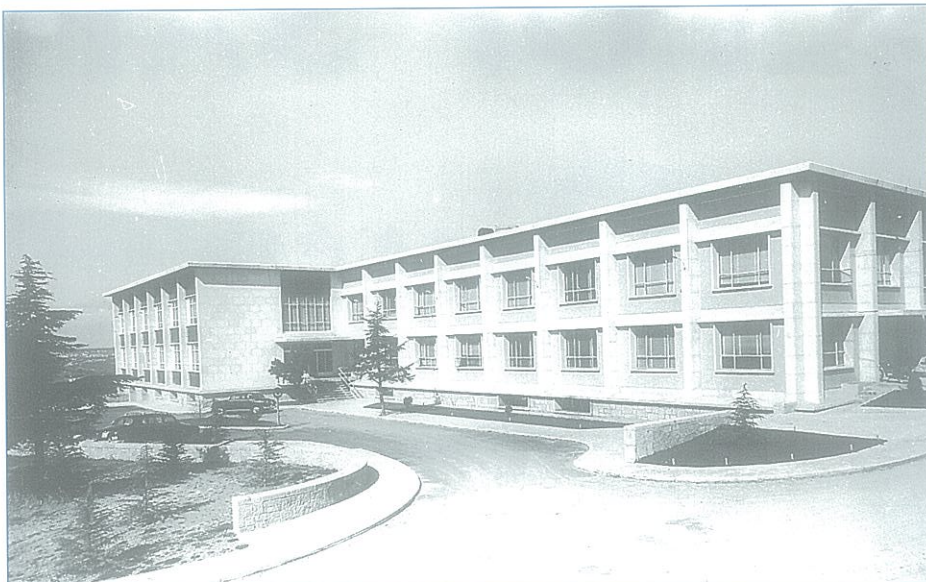
En un primer momento se adoptan las normas sobre protección radiológica que se basan en las publicadas por la OCDE. La necesidad de las mismas era evidente ya que, si bien por entonces no existían centrales nucleares, si había multitud de personas y entidades que utilizaban isótopos radiactivos. Por esta razón se dicta, en 1961, la Orden sobre control de isótopos en el territorio nacional.

Sin embargo, el gran acontecimiento legislativo de la época lo constituye la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear. Esta Ley que, pese a los años transcurridos y con algunas reformas aun sigue estando vigente, se adopta a iniciativa de la Junta de Energía Nuclear, que elabora el anteproyecto y coordina la actuación de los demás Departamentos, Organismos y Autoridades llamados a intervenir por razón de sus competencias.

La Ley debería constituir el marco donde habrían de desarrollarse las aplicaciones prácticas de la energía nuclear. Con esta idea sus redactores elaboran una Ley amplia, que regula todos los aspectos jurídicos de la energía nuclear, desde las autoridades competentes hasta el sistema de autorizaciones, pasando por la responsabilidad civil por daños nucleares al sistema de sanciones.

La amplitud de la Ley se contrapesa con la amplitud de sus preceptos destinados a trazar las líneas directrices de la regulación, sin entrar en el detalle de la misma, que la ley dejaba a los Reglamentos que habría de desarrollar algunos de sus principios. Esto suponía que la Ley podría tener un largo período de vigencia, como en efecto ha ocurrido, ya que no corría el riesgo de quedarse pronto anticuada si se entraba en excesiva prolijidad, lo que si podían hacer los Reglamentos que, por su inferior rango, son más fáciles de modificar que las leyes.

De todas formas, puede decirse que la labor de aquellos primeros años sigue existiendo, pues de los Reglamentos que la Ley preveía se publicaron tres y de ellos, solo el Reglamento de Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes ha sido



Fachada del edificio de Física y Electrónica

modificado en varias ocasiones, ya que el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas, publicado en 1972, sigue hasta hoy vigente y el Reglamento sobre Cobertura del Riesgo de Daños Nucleares, aunque ahora resulta inoperante, ya que muchas de sus disposiciones sobre el seguro de los riesgos nucleares han quedado superadas por las disposiciones que rigen el sector de los seguros. En cuanto al Reglamento de Protección Sanitaria, es de destacar el acierto de la Junta de Energía Nuclear al proponer como base para su elaboración la Directiva de Euratom en la materia, a pesar de no ser todavía España Estado Miembro, ya que una vez obtenido el status de Miembro de la Unión Europea solo ha sido necesario modificarlo a medida que lo ha sido la Directiva que fue su base.

Pero no se detiene en esto la actuación de la Junta de Energía Nuclear en materia jurídica, ya que también de su seno partieron las iniciativas legislativas que dieron lugar a la creación de diversas instituciones de trascendental importancia en el desarrollo de la energía nuclear en España, como fueron la Ley que en 1980 creó el Consejo de Seguridad Nuclear, el Decreto que en 1972 dotó de fines a la Empresa Nacional del Uranio (ENUSA), creada en 1969, y el Real Decreto de 1984 que creó la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos.

Esta legislación, a la que en el momento actual puedan oponerse críticas por estar necesitada de alguna actualización, no cabe duda de que marcó un importante hito en la historia de la legislación en España, en particular la Ley sobre Energía Nuclear, no solo por la novedad que representó elaborar normas que afectaban a prácticamente todas las ramas del Derecho con un único objeto, la regulación de la energía nuclear, sino también por la dificultad de adaptarse a un objeto tan reciente y poco conocido, como era en su momento la aplicación práctica de la energía nuclear. Esto sin duda supuso un gran esfuerzo de imaginación, de conocimiento de la legis-

lación nacional e internacional y de coordinación entre las distintas especialidades jurídicas, sin perder de vista la realidad sociológica en la que estaba llamada a ponerse en práctica.

No cabe duda de que todo esto constituyó una gran labor, como también lo fue las actividades de formación en Derecho Nuclear de juristas nacionales y extranjeros. En efecto, tanto en los cursos que la Junta de Energía Nuclear patrocinaba, como a través de las estancias de práctica en sus instalaciones, se formaron o perfeccionaron su formación numerosos juristas, como pueden atestiguar muchos letrados que hoy prestan sus servicios en entidades públicas o privadas de España y de gran número de países de Iberoamérica.



Luz CORRETER es Socio Fundador de la Sociedad Nuclear Española. Abogado, desde 1969 presta sus servicios en la Asesoría Jurídica de la Junta de Energía Nuclear hasta 1984.

Desde mayo de 1984 hasta abril de 1995 estuvo en situación de excedencia voluntaria, dedicando su actividad profesional a la asesoría jurídica de entidades y empresas relacionadas con la energía nuclear. Desde abril de 1995 presta servicios, como funcionario de carrera en el Ministerio de Industria y Energía con destino en la Subdirección General de Energía Nuclear.