

RESPONSABILIDAD CIVIL Y SEGURO: PROBLEMAS ACTUALES PARA EL GOBIERNO, EXPLOTADOR Y ASEGURADORES

J. GÓMEZ DEL CAMPO

El Protocolo al Convenio de París sobre Responsabilidad Civil en materia de energía nuclear que entrará en vigor próximamente, ha supuesto unos importantes avances en cuanto a la definición de daños nucleares, sumas aseguradas y ámbito temporal y territorial de cobertura ampliando la protección de las víctimas de un accidente nuclear. El artículo trata de delimitar las responsabilidades y carencias de las partes implicadas, Estado, Explotador y Aseguradores, haciendo un énfasis especial en el compromiso de estos últimos en la defensa del operador responsable para asegurar la reparación correcta y equitativa de sus daños y de una indemnización adecuada a las víctimas, como se indica en el preámbulo de dicho Convenio, al tener estructuras con experiencia en tramitar siniestros en todo el territorio a través de sus más de 40 entidades.

The Paris Convention Protocol on Third Party Liability on nuclear energy will come into force very soon. It has important advantages in respect of a new definition of Nuclear Damage, Limits of Indemnity and temporal and territorial scope of cover. The present paper deals with the liabilities and gaps of the implied parties, State, Operator and Insurers, emphasizing the insurers' role of defence of the responsible operator to ensure the correct and equitable reparation of their loss or damage by giving an appropriate indemnity to victims, as it is indicated in the preamble of the Paris Convention, because they have structures experienced in handling risks over the entire territory,

INTRODUCCIÓN

Siguiendo la pauta para revisar el Convenio de Viena de 1963, que acabó en un nuevo texto firmado en 1997, los países contratantes del Convenio de París iniciaron en 1998 las conversaciones para modificar dicho texto.

A continuación se expone el punto de vista de los aseguradores europeos, asistentes a las reuniones de los expertos gubernamentales, como observadores. Se han propuesto algunas modificaciones al texto de algunos artículos ya que podría acarrear consecuencias gravosas para los operadores de centrales nucleares por no encontrar capa-

cidad de cobertura. Estas lagunas de cobertura las tendrían que garantizar los propios países contratantes.

Dado que las Partes Contratantes han mostrado siempre un profundo respeto por los puntos de vista de los aseguradores, a continuación exponemos un resumen detallado de los puntos de vista de los aseguradores, que ya fueron mostrados en su día durante las negociaciones para modificar el Convenio de Viena.

CONCEPTO DE DAÑO NUCLEAR

Aparte de los daños personales y materiales, se han incluido los daños al medio ambiente, pérdida de beneficios a consecuencia de tales daños y los gastos de medidas de prevención. Se ha observado un número de problemas:

- "Daño al medio ambiente" no es un término fácil de precisar, podrían sugerirse unos niveles mínimos de radiactividad pues los efectos y aceptación de la contaminación radiactiva no es una constante.

- "Daños económicos puros" no es considerado por muchas jurisdicciones como "punta de lanza" del daño

- Realizar una provisión por daños al medio ambiente puede infringir seriamente otras cantidades disponibles

para compensar daños personales o muerte de personas. La prueba de la causalidad parece ser un problema bajo estas provisiones.

La cobertura de Daños al medio ambiente, no se daría universalmente, e incluso cuando hubiera capacidad de seguro, estaría al menos sujeta a algún tipo de restricción como que sea por causa "fortuita y repentina" o por daños causados por escapes de materiales radiactivos dentro de los límites autorizados al operador nuclear. Los aseguradores están preocupados por la posibilidad de que les sean exigidas responsabilidades como resultado de la acumulación de la contaminación gradual sobre un período largo de años. Por tanto, lo más probable es que se excluya este riesgo de las pólizas de seguro, dejando esta responsabilidad sobre los operadores o sobre el propio Estado.

Cualquier Medida de Prevención tomada por cualquier persona no sería automáticamente considerada como un riesgo asegurable en muchos países, especialmente cuando un incidente o accidente nuclear no ha ocurrido.

SUMAS ASEGURADAS

La cantidad a exigir al explotador de una instalación de la que se está hablando es de € 700 millones. Esta cifra debe ser considerada como una esti-

mación ya que aún no ha sido demandada en ningún país contratante. Para Instalaciones nucleares más pequeñas está previsto una cantidad menor de al menos € 70 millones.

Sin embargo esta cifra no debe considerarse disponible en todos los países, ya que la capacidad del mercado de seguros puede variar de país a país por razones políticas, legislación doméstica aseguradora, o por otras circunstancias. Igualmente la capacidad dependerá del importe de las primas y del ámbito de cobertura de la propia póliza.

Se ha sugerido igualmente que el límite propuesto se establezca por la vida del reactor y no por accidente, de manera que si hubiera un siniestro de menor importe, se haría una reducción proporcional de la suma asegurada.

Para transportes internacionales, la máxima suma podría estar en torno a € 80 millones por viaje.

Será implícitamente reconocida la responsabilidad ilimitada del explotador.

En relación con la revisión del Convenio Suplementario de Bruselas está previsto lo siguiente:

- La suma total actual de SDR 300 M sea elevada a € 1.500 millones que será soportada por:

- El operador hasta € 700 millones
- Bien el Estado donde se encuentre la instalación o el operador mismo en exceso de esa cantidad hasta € 1.200 millones
- En exceso de esa cantidad por los estados miembros del Convenio hasta los € 1.500 millones.

PERIODO DE CADUCIDAD

Los aseguradores no quieren extender el período de caducidad de las acciones a 30 años que prevé el texto del Convenio para daños personales. En el caso de que prospere esta modificación lo más probable es que sea el gobierno el que tenga que asumir los 20 años que exceden a los 10 primeros. En España, en la actualidad, el operador responde de los daños producidos o manifestados en los 10 primeros años (daños inmediatos) y el Estado de los 10 años siguientes (daños diferidos), aunque está restringida la cobertura del Estado a los daños personales.

EXONERACIÓN

En la actualidad, el operador no responde de los daños debidos a desastres

extraordinarios. En la nueva redacción del artículo 8 del Convenio se pretende que el operador responda de estos daños.

Los aseguradores no cubren habitualmente estos daños en el negocio no nuclear, por lo que no parece coherente que quieran asumir éstos en las actividades nucleares, por lo que su cobertura podría pasar a ser una responsabilidad del Estado.

Otra causa de exoneración que está exigiendo el seguro es la de daños producidos por el Terrorismo a escala Internacional, tras los incidentes del 11 de septiembre de 2001, pero no se va a introducir tal tipo de eventos como excluidos de la responsabilidad al explotador.

No obstante no creemos que vaya a haber problemas para admitir la extensión del ámbito geográfico a ciudadanos de países no miembros del Convenio.

GASTOS DE DEFENSA Y DE TRAMITACIÓN DE SINIESTROS

Todos asumimos un funcionamiento seguro en las centrales nucleares. El tema sobre los procedimientos de la tramitación de reclamaciones es muy popular pero el Operador querrá que sus aseguradores estén preparados para defender sus intereses en caso de que sea necesario.

La industria del seguro representada por el Pool nacional tiene los medios necesarios para tramitar las reclamaciones. Tiene la infraestructura y la experiencia necesarias para todo tipo de reclamaciones materiales y de daños personales en sus departamentos de responsabilidad civil. La infraestructura la obtienen a través de las oficinas regionales y de una red de agencias a nivel nacional.

Las reglas de los pools prevén para todos los miembros una clara obligación de participar en la tramitación de las reclamaciones delegando expertos y utilizando sus redes.

El pago de indemnizaciones representa solo una parte de las obligaciones del Seguro. El pago de siniestros requiere un importante compromiso de aportación humana. Con toda probabilidad, en caso de siniestro grave, un porcentaje relativamente pequeño de reclamaciones se sustanciaría por los tribunales de justicia. Igualmente, con el paso del tiempo surgiría un número de siniestros de dudosa causalidad con el siniestro y que habrían de ser defendidos en los tribunales de justicia, incluso cuando las sumas aseguradas se

hayan agotado por indemnizaciones de daños personales y materiales.

Todos estos gastos judiciales, legales, externos e internos de toda clase representan un problema serio, que no ha sido tratado adecuadamente en el pasado. Los operadores de centrales nucleares tienen cubierta alguna de estas actividades con unas cantidades, que varían en cada país y que los aseguradores consideran mínimas. Para gastos legales, intereses y responsabilidades civiles no nucleares, los Operadores tienen contratada una suma de € 6 millones. En España hemos fijado una cantidad similar a la de indemnizaciones solo para gastos de tramitación.

Durante las discusiones para la revisión del Convenio de París, los Aseguradores han hecho notar este aspecto tan delicado.

No obstante lo antedicho esperamos que los legisladores españoles sepan integrar adecuadamente en la futura Ley de Energía Nuclear las inquietudes de los Aseguradores con los problemas de los Operadores y del propio Estado y que nunca debamos acudir a una interpretación del objeto de responsabilidad de cada una de las partes implicadas en el siniestro.

PARTICULARIDADES DE UN ACCIDENTE NUCLEAR

¿Cuáles son las diferencias entre la liquidación de un siniestro en un accidente grave de un reactor nuclear y las reclamaciones de responsabilidad civil convencionales?

Existen ya diferencias desde el punto de vista de que en caso de un accidente grave nuclear se espera un gran número de demandantes y que un gran número de aseguradores estarán implicados en la liquidación del siniestro, ya que la carga de la tramitación de las reclamaciones será demasiado pesada para soportarla una sola compañía, incluso para la empresa líder del mercado. Después de la catástrofe nuclear de Chernobyl se presentaron 400.000 demandas de indemnización por daños materiales y pecuniarios, clasificados y liquidados por el Gobierno de la antigua Alemania occidental. Esta cifra es modesta si se compara con un accidente que ocurriera directamente en el país interesado.

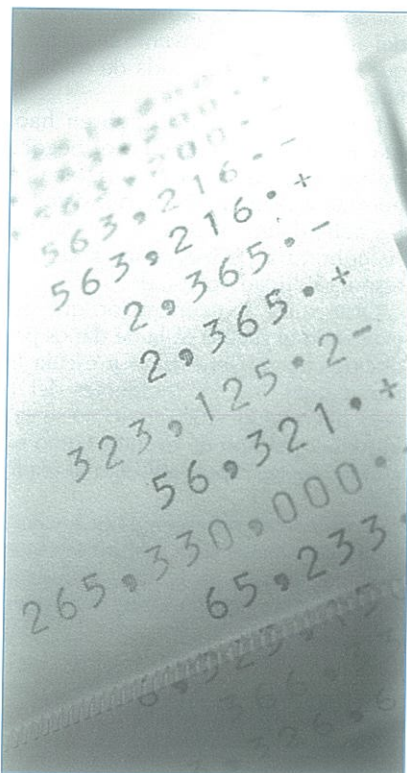
Los esfuerzos para registrar los daños a la propiedad serían tremendos ya que debería realizarse una evaluación de los bienes contaminados en términos reales. En el ejemplo de Chernobyl los daños se concentraron en bienes

agrícolas contaminados: coles, hortalizas, fruta, trigo crecido, justo todo lo que no se cultiva en invernaderos. Estarán involucrados todos los animales que pacen en los prados y consecuentemente su carne y su leche. Todo esto tendrá que ser contado, medido y evaluado por cientos de peritos de siniestros de la industria aseguradora. Cada ciudadano, granjero y consumidor pedirá una compensación, así es que será absolutamente necesaria una evaluación real. Podemos imaginar que la industria aseguradora española tendrá que agrupar sus departamentos de siniestros para satisfacer las necesidades de las víctimas.

No creemos que esta tarea de registro de reclamaciones e indemnización a las víctimas pueda ser realizada por otra institución, aparte de la aseguradora, que no sea la gubernamental. Incluso las grandes compañías de peritos no disponen del personal cualificado necesario. Ellos tienen los ingenieros más expertos en evaluar daños materiales en industrias de alta tecnología, pero no para manejar un problema masivo como éste. Las reclamaciones en los juzgados se dirigirán contra las compañías líderes del mercado español. Este no es el caso de las cautivas y, ¿pueden ustedes, imaginarse a un granjero valenciano, o un ganadero gallego reclamando en Bruselas o Dublín o dondequiera que estén situadas esas compañías? Así pues, incluso las autoridades españolas tendrán un interés vital en que la protección a la responsabilidad civil nuclear se proporcione por aseguradores que estén bajo su control.

Los daños personales causados por un accidente nuclear pueden ser únicamente advertidos bajo ciertas circunstancias y después de varios años. Estas reclamaciones tardías plantean dificultades en la solución de los siniestros. Las dificultades estriban en la prueba de la causa-efecto por el perjuicio a la salud y el período legal de prescripción. Los aseguradores se enfrentarán a liquidaciones de siniestros muy complejas y largas.

Otra cuestión es si se dará mayor prioridad a la liquidación de las reclamaciones por vidas y salud de las personas que a las de daños materiales. Esta está resuelta en la legislación española, si bien hemos de reconocer que los primeros siniestros que se presentarán serán los de daños materiales a la Agricultura, industria circundante, etc, por lo que será difícil establecer qué cantidad o porcentaje de la suma asegurada hay que reservar para pagar los daños personales.



PRECONDICIONES NECESARIAS

Al lado de las precauciones financieras, los aseguradores tienen que estar técnicamente preparados para la liquidación de reclamaciones nucleares.

La primera tarea ha sido la elaboración de un manual de instrucciones para fijar las reclamaciones como garantía de una gestión uniforme. Tal manual incluye todas las regulaciones organizativas, judiciales y personales necesarias para manejar y establecer las pérdidas de un accidente nuclear grave.

El manual de instrucciones que hemos elaborado trata de un dispositivo donde se presentan los principios generales de organización y estructura con funciones específicas para los responsables técnicos y de comunicación al exterior, con responsabilidades claras a escala local y nacional.

COSTE DE LA LIQUIDACIÓN DE SINIESTROS

Aparte de los procedimientos de liquidación de reclamaciones, es conveniente tratar otro tema: la cuestión del establecimiento de los costes de las reclamaciones. El límite de responsabilidad expresado en el Art. 57 en relación con el Art. 46 de la LEN 25/1964, se restringe a la compensación de las víctimas o la indemnización de los daños

patrimoniales. Cualquier coste judicial, incluyendo costes extrajudiciales e intereses legales están normalmente sujetos al ámbito de protección del seguro, pero en exceso de los límites obligatorios. Esto está de acuerdo con el Art. 7º párrafo g) del Convenio de París con lo que cualquier interés o coste determinado por un tribunal en demandas por indemnización no se incluyen en el límite: A nuestro entender, los costes incurridos por un tribunal son costes legales e incluyen todos los gastos del proceso. Comprenden costas del juicio y los honorarios de los abogados. Esto puede ser diferente de un país a otro, pero así es en España. Los Operadores españoles podrían estar autoasegurando unos importes por gastos legales o intereses que podrían ser superiores a las propias indemnizaciones.

Los sistemas legales varían mucho de un país a otro así como los hábitos de los consumidores. Mientras en EE.UU. es inimaginable no contactar con una firma de abogados para reclamar daños, en Europa se pueden pagar compensaciones sin involucrar a un abogado. Pero hay que imaginar que un cierto número de demandantes contacten con firmas de abogados para recibir mayores compensaciones o que discrepan en ciertos criterios de indemnización. Las costas de juicios y abogados dependen de la cantidad demandada. Contamos con enormes problemas para fijar incluso una cantidad a modo de ejemplo. Para 10.000 demandantes variaría entre 5 y 10 millones de euros. Multipliquen el número de demandantes por 10 ó por 100 para comprender las dimensiones. Esos números no son ilusorios. Recordemos los 400.000 demandantes en Alemania después del accidente de Chernobyl, que está situado a 2.000 kilómetros de Ucrania. No conocemos los importes de los procesos contra el Estado en la presa de Tous o en el de la colza.

CONCLUSIÓN

Los gastos internos surgen ya sea aceptada o rechazada la reclamación.

Finalmente tendremos que considerar los esfuerzos internos de la industria aseguradora en el procedimiento de la liquidación de reclamaciones. Esto no es nunca un objeto de discusión en cualquier clase de negocio tradicional. Es parte de la obligación contractual del asegurador, no importa si la póliza cubre daños propios del asegurado o daños a terceros.

Después de un accidente nuclear grave, sin embargo, la industria aseguradora se enfrentará a un problema

masivo requiriendo tremendos esfuerzos administrativos, mano de obra y registro de datos. Esto puede, incluso, bloquear la mayoría de sus actividades normales. Las demandas tendrán que ser registradas, archivadas, comprobadas, analizadas, aprobadas o rechazadas, las respuestas cursadas y los pagos realizados. Una estimación de estos costes es difícil de hacer. Hemos calculado una vez un importe aproximado de 175 euros como mínimo por demandante, incluyendo los servicios de apoyo y el uso de los sistemas informáticos.

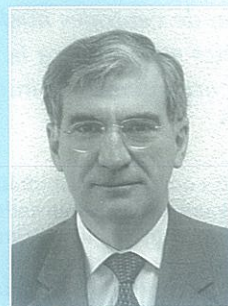
De nuevo, tomemos los resultados de Chernobyl en Alemania: el procesamiento de 400.000 solicitudes hubieran producido para la industria aseguradora unos € 70 millones en costes de tramitación de reclamaciones.

El siniestro más reciente de Tokai Mura en Japón ha supuesto para el operador JCO la contratación de 100 tasadores, en su mayoría abogados, de siniestros durante seis meses para atender 3.500 reclamaciones. Ignoramos cual ha sido el importe aunque a los niveles de los costes en Japón es fácil imaginar que éste sería superior al antedicho.

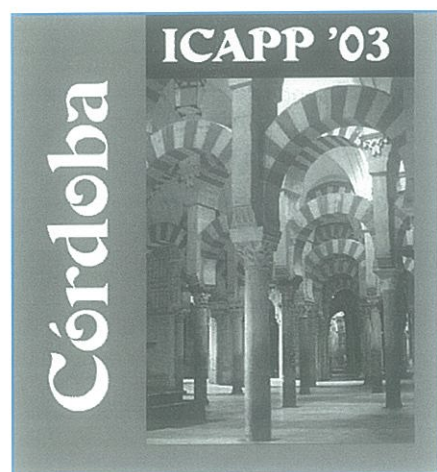
Sería conveniente conocer los gastos incurridos a consecuencia del siniestro del Prestige. Un siniestro de esta naturaleza, dentro de un marco legal razonable, con unas garantías exigibles a los responsables solidariamente deberían dejar al Estado con una mera función de vigilancia. No es objeto de este artículo el comparar el Derecho Marítimo con el Derecho Civil Nuclear, pero no quisiéramos que en un siniestro nuclear un Gobierno tuviese el mismo tipo de intervención en la demanda de las víctimas ante la dificultad de reclamar en la civil ante el Explotador responsable del daño y su Asegurador. En este último desastre, la población civil poco sabe sobre los responsables de la tragedia, quiénes son sus aseguradores, qué sumas aseguradas hay, dónde hay que reclamar. Simplemente es el Estado el que está asumiendo las funciones del asegurador quien se ha visto inmerso en un proceso y unos gastos imprevistos que no sucederían en caso de un accidente nuclear grave, una vez terminadas las funciones de Protección Civil, dando lugar a las actuaciones de los aseguradores.

Hemos desarrollado un número de cuestiones basadas en consideraciones

que hemos tratado en el sistema de Pools de Riesgos Nucleares. Estas pueden variar algo en nuestro país. Sin embargo, sinceramente esperamos que todas las ideas expuestas sean puramente hipotéticas y que, en realidad, nunca tengamos que enfrentarnos a ellas.



Julián GÓMEZ DEL CAMPO es licenciado en Derecho y Ciencias Empresariales por ICADE (E-3), Master MS por la EOI. En 1974 fue nombrado director del Pool Atómico Español, actualmente Aseguradores de Riesgos Nucleares, A.I.E. Es miembro de SEAIDA, SNE y representante de los abogados españoles en INLA, asociación de la que es consejero y presidente del grupo de trabajo sobre RC y Seguros.



2003 International Congress on Advanced Nuclear Power Plants

4 - 7 de Mayo de 2003

Palacio de Congresos • Córdoba • España

Para más información:
Tel.: +1 352 871 1427
Fax: +1 352 371 2936
e-mail: icapp@ans.org
www.ans.org/goto/icapp03

Patrocinado por:

