

Legislación nuclear en la Unión Europea

I. Dovale

La legislación nuclear comunitaria, elaborada al amparo del Tratado Euratom, ha ido evolucionando de acuerdo con las prioridades establecidas y la interpretación del Tratado sobre las competencias legislativas de la Comunidad, primando en particular la normativa relativa a protección radiológica y prevención contra el riesgo de proliferación. La aprobación, en este año 2009, de una Directiva sobre Seguridad Nuclear, supone un paso importante en la armonización de legislaciones sobre materias que no habían sido objeto de regulación comunitaria, como la seguridad nuclear, y podría tener su continuación en una futura directiva sobre seguridad en la gestión de residuos radiactivos. En el ámbito de las salvaguardias nucleares, se ha impulsado una reforma de los regímenes de salvaguardias en el ámbito europeo e internacional al objeto de implementar un sistema de "salvaguardias integradas", cuya implantación se espera que finalice en enero de 2010.

European Nuclear Legislation, developed under the Euratom Treaty, has evolved in accordance with established priorities and the interpretation of the Treaty on the legislative competences of the Community, and prevailing in particular rules on radiological protection and prevention against the risks of proliferation. The approval, in this year 2009, of a Directive on Nuclear Safety, is an important step in the harmonization of legislations on matters that have not been subject to common regulation, as nuclear safety, and it could have its continuation in a future Directive on the safety of radioactive waste management. As for nuclear safeguards, a reform in the safeguards regimes in both European and international field has been promoted in order to implement an "integrated safeguards" system, whose implementation is expected to finalise in January 2010.

INTRODUCCIÓN

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, o Tratado Euratom, firmado conjuntamente con el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) el 25 de marzo de 1957, constituye, además de uno de los pilares de la Unión Europea, un instrumento de derecho primario elaborado ad hoc en el ámbito específico de la energía nuclear civil y pacífica, que permite contar con un enfoque armonizado europeo en la materia. El espíritu integracionista europeo de la posguerra animó a los seis países que originariamente constituyeron la Comunidad Europea a crear un marco legal, al objeto de alcanzar un desarrollo nuclear pacífico y evitar la proliferación de armas atómicas. Así, el Tratado Euratom perseguía, entre otros fines, desarrollar y facilitar la investigación, garantizar la seguridad de abastecimiento, establecer normas de seguridad uniformes para la protección de la población y de los trabajadores, y garantizar que los materiales nucleares no se destinaran a fines no declarados.

A diferencia del Tratado CEE, el Tratado Euratom (en la sucesivo, el Tratado) no ha sido sometido desde su origen a modificaciones sustanciales, si bien esta posibilidad ha sido ampliamente deba-

tida, teniendo en cuenta, tanto que el contexto político, económico y tecnológico bajo el cual entró en vigor en 1958 no ha parado de evolucionar, como la diversidad de actitudes de los Estados miembros con respecto a la energía nuclear. Hay que recordar que el Tratado fue firmado por los seis Estados que conformaron la Comunidad en sus orígenes, mientras que la Unión Europea cuenta actualmente con 27 miembros.

Asimismo, en aquella época la actitud frente al uso pacífico de la energía nuclear era en general positiva, por lo que el Tratado presentaba un enfoque eminentemente promocional en el uso de la misma, lo que ha sido uno de los aspectos que para algunos de los Estados miembros evidenciaba la necesidad de una reforma en profundidad. Baste recordar el hecho de que, nada más establecer en su Título primero cual es la misión de Euratom, el Título segundo de este Tratado, que se puede decir que constituye la parte sustancial del mismo, tiene como enunciado "*Disposiciones destinadas a promover el progreso en el ámbito de la energía nuclear*".

Por ello, en el proceso de elaboración de la fallida Constitución Europea iniciado en el año 2003, se planteó la posibilidad de reformar este Tratado, bien incorporándolo al Tratado Constitucio-



IRENE DOVALE HERNÁNDEZ

es ingeniero industrial por la Escuela de Ingenieros Industriales del ICAI. Actualmente trabaja como Jefe de Servicio en el área internacional de la Subdirección General de Energía Nuclear del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

nal dentro de un capítulo específico dedicado a la energía, o a un protocolo anexo a él (con lo que el Tratado dejaría de existir como tal), o bien modificándolo a través de un protocolo, pero subsistiendo como un texto independiente, siendo ésta la opción finalmente elegida, si bien no se llevó a cabo al no aprobarse finalmente el texto constitucional.

A pesar de permanecer inalterado, la legislación comunitaria elaborada al amparo del Tratado ha ido evolucionando de acuerdo con las prioridades establecidas en cada momento y la interpretación del Tratado sobre las competencias legislativas de la Comunidad en la materia, primando en particular la protección a la población y la prevención contra el riesgo de proliferación.

Las siguientes líneas pretenden analizar la evolución de la legislación nuclear en algunas de las competencias del Tratado Euratom:

PROTECCIÓN RADIOLÓGICA

El preámbulo de Tratado dispone que los Estados miembros están "resueltos a crear las condiciones para el desarrollo de una potente industria nuclear" y "preocupados por establecer las condiciones de seguridad que eviten todo riesgo para la vida y la salud de las poblaciones". Asimismo, el capítulo III del referido Título segundo, relativo a la protección sanitaria, otorga competencias explícitas a Euratom en la materia, por lo que ésta ha sido ampliamente regulada en el seno de la Unión.

El Tratado afirma en su artículo 2.b) que Euratom deberá "establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores y velar por su aplicación". Por

su parte, el artículo 30 especifica que Euratom es competente para dictar normas básicas en materia de protección radiológica, especialmente en la fijación de dosis máximas admisibles y exposiciones y contaminaciones máximas admisibles, y en la definición de principios fundamentales en la vigilancia médica de los trabajadores. Ello ha dado origen a la elaboración, desde el año 1959 en que se adoptó la primera Directiva sobre normas básicas, de un conjunto coherente de normativa comunitaria revisado regularmente y compuesto por más de veinte actos legislativos, incluidas varias directivas. Asimismo, tras el accidente de Chernobyl en 1986, la legislación incluye también disposiciones relativas a materias que no se contemplan directamente en el Tratado, como la respuesta ante emergencias o la limitación de niveles de radiactividad en productos agrícolas procedentes de terceros países.

En 1996, las normas básicas relativas a la protección contra los riesgos resultantes de las radiaciones ionizantes, en sus versiones revisadas, fueron derogadas y sustituidas por la Directiva 96/29/Euratom del Consejo. Esta Directiva se completa con otras, por las que se regulan las aplicaciones médicas de las radiaciones ionizantes (Directiva 97/43/Euratom del Consejo), la información en caso de emergencia radiológica (Directiva 89/618/Euratom del Consejo), la protección de trabajadores exteriores (Directiva 90/641/Euratom del Consejo), o el control de fuentes radiactivas selladas y fuentes huérfanas (Directiva 2003/122/Euratom del Consejo, también conocida como Directiva HASS).

La Directiva 96/29/Euratom está siendo actualmente revisada con vistas a refundir las citadas directivas europeas en una nueva, que además tenga en cuenta las recomendaciones, revisadas en el año 2007, de la Comisión Internacional de Protección Radiológica (ICRP-103). Asimismo, la futura Directiva pretende introducir un marco regulador que desarrolle aspectos que no están suficientemente desarrollados en la Directiva de 1996, como son la exposición a la radiación natural, los materiales radiactivos de origen natural o NORM, o la desclasificación de materiales residuales.

La consolidación de las directivas coincide en el tiempo con la revisión que el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) está realizando de las *Basic Safety Standards*, y en cuyo proceso interviene también la Comisión Europea.

SEGURIDAD NUCLEAR Y SEGURIDAD EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS

La seguridad en las instalaciones nucleares es un ámbito que no está explí-

citamente contemplado en el Tratado. Como se ha comentado, la Comunidad había venido adoptando normas básicas en materia de protección sanitaria, si bien en lo que respecta a la seguridad nuclear, únicamente existían, hasta fechas recientes, dos Resoluciones del Consejo relativas a "problemas tecnológicos sobre seguridad nuclear" que, como tales, sólo tienen carácter incentivador, no vinculante. En dichas Resoluciones se promueve la cooperación entre los Estados miembros y la armonización progresiva de los criterios de seguridad: la primera data del 22 de julio de 1975 y la segunda del 18 de junio de 1992, tras el accidente de Chernobyl, accidente que supuso un revulsivo a escala internacional que provocó la aprobación de importantes convenciones internacionales en el ámbito de la seguridad de las actividades nucleares, a las que se adhirió Euratom.

No obstante, la seguridad nuclear ha sido, y continúa siendo, una prioridad en la política de la Unión Europea, y la elaboración de legislación comunitaria en la materia ha venido siendo una cuestión largamente debatida, especialmente en los últimos años. De esta forma, la propuesta en enero de 2003 por parte de la Comisión de dos directivas incluidas en lo que se denominó "paquete nuclear": una sobre seguridad nuclear y otra sobre residuos radiactivos, supuso una alteración en el *statu quo* que hasta entonces se venía asumiendo en el ámbito comunitario, según el cual, las cuestiones relativas a la seguridad nuclear de las instalaciones eran competencia exclusiva de los Estados miembros, dado que esta competencia no estaba, como se ha dicho, explícitamente contemplada en el Tratado.

Sin embargo, la novedosa postura de la Comisión se fundamentaba en el argumento de que, si ésta tenía competencias en materia de protección sanitaria de la población, era obvio que esta protección estaba relacionada con la existencia de unos criterios en materia de seguridad de las instalaciones nucleares, así como en materia de gestión de residuos radiactivos. Este nuevo enfoque de la Comisión se vio refrendado con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, dictada el 10 de diciembre de 2002, en relación con un contencioso entre el Consejo y la Comisión relativo al alcance de la participación de Euratom en la Convención sobre Seguridad Nuclear, convención establecida en el seno del OIEA.

En esta sentencia se examinan las competencias de la Comunidad que se desprenden de las disposiciones sobre protección sanitaria del Tratado, en relación con las instalaciones nucleares

y, en particular, con la evaluación de la seguridad o el establecimiento de requisitos de seguridad, entre otros. En su razonamiento, el Tribunal consideraba que las disposiciones del Tratado sobre salud y protección radiológica deben implementarse de manera amplia con el objeto de crear las condiciones de seguridad necesarias para eliminar riesgos en la vida y salud del público, y aseguraba que la protección radiológica y la seguridad de las fuentes están íntimamente relacionadas, por lo que no procede, a la hora de delimitar las competencias de la Comunidad, efectuar una distinción artificial entre ambas disciplinas. Adicionalmente, afirmaba que, si bien en los años 50 las disciplinas de seguridad nuclear y protección radiológica estaban en su mayor parte separadas, actualmente existe un considerable solapamiento: la seguridad nuclear no sólo tiene un componente tecnológico sino también un componente de protección radiológica, y esta última tiene por objeto limitar la exposición mediante un control cada vez mayor de las fuentes de radiación como, por ejemplo, de las instalaciones nucleares.

Aunque este "paquete nuclear" no consiguió en su momento la aprobación del Consejo, el esfuerzo normativo de la Comisión ha desembocado recientemente en la promulgación el 25 de junio de 2009 de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, aprobada por unanimidad por los 27 Estados miembros, que tiene como objetivo establecer un marco comunitario para mantener y promover la mejora continua de la seguridad nuclear y su regulación, garantizando que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales adecuadas para un alto nivel de seguridad. La Directiva, de carácter muy general, se basa en principios fundamentales como la responsabilidad nacional y la mejora continua. Aplica a cualquier instalación nuclear civil que opere con arreglo a una licencia, y recoge que la responsabilidad de las instalaciones durante su vida útil recae en el titular, sin delegación posible. Refuerza la labor y recursos de los reguladores nacionales y su independencia y exige transparencia en cuestiones relativas a la seguridad de las instalaciones sin comprometer otros intereses como la seguridad física. Asimismo, exige a los Estados miembros realizar, con una periodicidad mínima determinada, autoevaluaciones periódicas sobre el marco nacional y autoridades reguladoras, y revisiones inter-pares.

Por otra parte, y en relación a la seguridad en la gestión de residuos radiactivos, con independencia de Resoluciones del Consejo en esta materia, la última

de 16 de diciembre de 2008, en la legislación comunitaria no existen normas concretas que garanticen que, en todo momento, el combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos se gestionen de manera segura en toda la Unión, si bien la seguridad en la gestión es una de las prioridades comunitarias. La propuesta de Directiva presentada en 2003 establecía unos requisitos generales para garantizar la seguridad en la gestión de los residuos asegurando un alto grado de transparencia, como la creación de un organismo regulador independiente, la disposición de recursos económicos adecuados para el desmantelamiento de las instalaciones, o el establecimiento de un programa nacional de gestión de residuos que cubriera todas las etapas, incluyendo el calendario para la gestión a largo plazo.

En el contexto actual, y tras la aprobación de la Directiva sobre Seguridad Nuclear, se están considerando posibles progresos en materia de gestión de residuos, como la presentación de una nueva propuesta de Directiva, cuyo alcance sería una de las cuestiones a debatir ampliamente, ya que, muy posiblemente, de él dependerán las posibilidades de alcanzar un consenso en el seno del Consejo en esta materia. La experiencia con la tramitación del referido "paquete nuclear" permite prever que, si esta propuesta de Directiva sobre residuos se limita a los aspectos de seguridad a tener en cuenta en su gestión, el consenso será fácil de lograr, pero este objetivo se irá complicando en la medida en que se profundice y concrete sobre el establecimiento por parte de los Estados miembros de programas o calendarios relativos a la gestión de estos residuos y cuestiones relacionadas con los aspectos financieros de esta gestión.

Cabe recordar que, de acuerdo con un reciente Eurobarómetro, los ciudadanos europeos se muestran a favor de que la Unión juegue un papel activo en la gestión de los residuos radiactivos. Una mayoría confirma su deseo de que se armonicen las prácticas de gestión, si bien es responsabilidad de cada Estado gestionar los residuos que genera. En todo caso, sería difícil de entender que, existiendo en el ámbito comunitario una amplia multiplicidad de normativas, relativas a una gran diversidad de materias, la Unión Europea no cuente con una normativa armonizadora sobre los criterios a aplicar por sus Estados miembros en materia de gestión de residuos radiactivos.

En todo caso, y al margen de las actuaciones legislativas de las instituciones europeas, en el seno de la Unión se están llevando a cabo diversas iniciativas

que pretenden, entre otros objetivos, impulsar la armonización de normativa relativa a la seguridad nuclear o a la seguridad en la gestión de los residuos radiactivos:

Así, el Grupo Europeo de Reguladores de la Seguridad Nuclear (ENS-REG), creado originariamente como Grupo europeo de alto nivel por decisión de la Comisión en 2007, está formado por los responsables de las autoridades reguladoras nacionales o encargadas de la seguridad de los 27 Estados miembros. Este Grupo contribuye a la consecución de los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la seguridad nuclear y seguridad en la gestión de residuos radiactivos y combustible gastado, habiéndose creado tres grupos de trabajo relativos a seguridad nuclear, gestión de residuos y transparencia. El Grupo se encarga de desarrollar una visión común y, en su caso, proponer normas europeas complementarias en materias de su competencia. La nueva Directiva sobre Seguridad Nuclear, que destaca la valiosa contribución que el Grupo podría realizar a los objetivos que ésta persigue, está basada en los principios definidos en el su seno.

Por su parte, el Foro Europeo de Energía Nuclear es una plataforma de discusión creada en 2007 y que reúne a representantes del ámbito institucional, industrial y financiero. Este Foro, estructurado en tres grupos de trabajo (riesgos, oportunidades y comunicación), ha apoyado la creación de un marco legal sobre seguridad nuclear -materializado en la nueva Directiva -seguridad física y no proliferación.

SALVAGUARDIAS

En virtud del capítulo VII del Título segundo del Tratado, Euratom tiene competencias en materia de salvaguardias nucleares, entendidas éstas como el conjunto de medidas establecidas para detectar la desviación de los materiales nucleares para usos no declarados. Dado que, desde sus orígenes, la finalidad principal del Tratado ha sido el desarrollo pacífico de la energía nuclear, muchas de sus disposiciones regulan actividades e instituciones que contribuyen a la no proliferación. Las disposiciones de este capítulo VII se desarrollan fundamentalmente por medio del Reglamento Euratom nº 302/2005, de la Comisión, relativo a la aplicación del control de seguridad de Euratom, que deroga el anterior Reglamento (Euratom) nº 3227/76.

En el ámbito de la Unión Europea, se aplican dos sistemas de salvaguardias en paralelo: por una parte, las salvaguardias de Euratom (denominadas control

de seguridad en el ámbito del Tratado), que aplica la Comisión, y en virtud de las cuales los Estados miembros deben declarar el material nuclear y el uso previsto del mismo. Por otra parte, las salvaguardias del OIEA, que derivan de los compromisos contraídos como parte contratante del Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). El TNP obliga a suscribir un acuerdo con el OIEA para la aplicación de su sistema de salvaguardias a todas las actividades en que se manejan materiales nucleares.

Los Estados miembros no poseedores de armas nucleares y Euratom han suscrito con el OIEA un Acuerdo de Salvaguardias conjunto (INFCIRC/193), cuyas medidas son aplicadas por los inspectores del OIEA de manera coordinada con las derivadas del Tratado Euratom. El acuerdo se suplementó en el año 2004 con la entrada en vigor de un Protocolo Adicional, que amplía el ámbito de aplicación de las salvaguardias y confiere a los inspectores del Organismo derechos de acceso adicionales a las instalaciones y se incrementan las obligaciones de información sobre actividades relacionadas con la energía y el ciclo del combustible nuclear.

Desde el año 2004, tanto el OIEA como la Comisión han impulsado una reforma de sus respectivos sistemas de salvaguardias con el objeto de mejorar su eficiencia y eficacia. Se trata de introducir lo que se conoce como "salvaguardias integradas", conformadas por un conjunto de medidas que optimicen recursos, utilizando todos los medios y fuentes de información disponibles (inspecciones, declaraciones, imágenes por satélite, etc.). Las salvaguardias integradas contemplan modalidades de acceso no anunciado e inmediato a las instalaciones o con corto preaviso, supervisión continua y aplicación de dicha filosofía a todas las actividades en el ámbito nuclear. Es decir, se reduce el número de inspecciones, a la vez que se incrementa el factor "sorpresa".

En el año 2008, se aprobaron un conjunto de procedimientos genéricos por tipo de instalación para la aplicación de las salvaguardias integradas en la Unión. Desde entonces, el sistema de salvaguardias integradas se ha ido implantando progresiva y paulatinamente en los diferentes países, estando previsto que el 1 de enero de 2010 todos los Estados miembros hayan introducido el sistema.

La transición a las salvaguardias integradas ha sido un proceso complejo no exento de dificultades, dado que conlleva una importante actualización de las prácticas en uso desde hace años.■