

# Revisión de la legislación relativa a la responsabilidad civil por daños nucleares

E. Menéndez-Morán

La entrada en vigor de la Ley 12/2011 se pospone hasta que lo hagan los protocolos de modificación de los Convenios de París y Bruselas, ya que su contenido complementa el de dichos convenios.

Las modificaciones más significativas suponen una ampliación de los supuestos de daño nuclear, del ámbito geográfico de aplicación y del periodo de reclamación para los daños personales, lo que conlleva la elevación de los límites de cobertura hasta 1200 millones de euros. Contempla también la responsabilidad por daños producidos por materiales radiactivos, a cargo del titular de la instalación.

*The entry into force of Law 12/2011 is postponed until the Protocols modifying the Paris and Brussels Conventions take effect, since their content complements that of the Conventions.*

*The most significant modifications are the extension of the suppositions of nuclear damage, the geographical scope of application and the time period for claiming personal damages, which is accompanied by higher coverage limits of up to 1,200 million euros.*

*It also includes liability for damages caused by radioactive materials in the custody of the installation owner.*

**ELISA MENÉNDEZ-MORÁN ALVAREZ**

es jefe de Servicio de la S.G. Energía Nuclear.

Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

## INTRODUCCIÓN

La responsabilidad civil general o subjetiva constituye la obligación legal que tiene una persona de satisfacer o reparar cualquier pérdida o daño causado injustamente a un tercero, siempre que medie una acción u omisión dolosa o culpable. A mediados del siglo XX, como consecuencia del aumento de medios tecnológicos y su consiguiente aumento de riesgos, se comienza a desarrollar un principio de responsabilidad diferente, que prescinde del presupuesto de culpabilidad y atribuye al que causa un daño la obligación de repararlo o indemnizarlo. Esto supone la objetivación de la obligación, que es la base de la responsabilidad objetiva, o responsabilidad sin culpa, la cual, según la doctrina jurídica, se basa en razones de *equidad* (si una actividad lucrativa provoca ciertos daños, debe compensarlos), y de *indole práctica* (evita a la víctima la carga de la prueba).

No obstante, la responsabilidad objetiva necesita ser modulada ya que, de poner en práctica el principio de *restitutio in integrum* tendría como consecuencia la interferencia o paralización de las iniciativas y el espíritu de empresa, frenando con ello el desarrollo industrial y tecnológico. Por

estas causas se admite generalmente, si bien con algunas excepciones, que la objetivación de la responsabilidad acepte ciertos límites: casos de fuerza mayor, culpa o negligencia del perjudicado y, sobre todo, límites cuantitativos y temporales.

En cuanto a la responsabilidad por daños producidos por accidentes en la utilización de la energía nuclear, y dadas las características específicas de este tipo de energía (pocas estadísticas sobre accidentes, gran potencial de extensión de los daños y gran desembolso de capitales), desde el origen de su utilización se ha tenido que desarrollar unas normas específicas para garantizar la rápida y eficaz reparación de los daños que pudieran producirse. Este régimen especial conformó la base de las leyes nacionales en la mayor parte de los países industrializados y fue acompañado de un esfuerzo para lograr una cierta uniformidad mediante la concertación de acuerdos internacionales, que facilitasen la interposición de demandas y la ejecución de las sentencias sin una excesiva obstaculización por parte de los ordenamientos jurídicos nacionales.

En el panorama internacional existen bastantes normas, con bastantes puntos en común entre ellas, si bien

destacamos por su importancia los dos regímenes que agrupan la mayor parte de países europeos:

a) Por una parte se encuentra el régimen regulado por el Convenio de 29 de julio de 1960 sobre la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear (Convenio de París), bajo los auspicios de la Agencia de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (NEA-OCDE), cuyas partes contratantes pertenecen a Europa occidental. A grandes rasgos, el aún vigente Convenio de París establece una responsabilidad del explotador de, al menos, 15 millones de Derechos Especiales de Giro<sup>1</sup>, si bien permite a los estados determinar una responsabilidad más alta, como de hecho tienen previsto la mayor parte de ellos. El Convenio de Bruselas establece una responsabilidad adicional a la del Convenio de París (figura 1), que se hará efectiva con cargo a fondos públicos, estableciendo tres

<sup>1</sup>(DEG: unidad de cuenta del Fondo Monetario Internacional, calculado diariamente en base a una cesta de monedas nacionales: libra, euro, dólar y yen japonés. En junio de 2011, la conversión al euro era, aproximadamente: 1 DEG= 1,11€).

Europe

Scale 1:19,500,000  
Lambert Conformal Conic Projection,  
standard parallels 40°N and 56°N

0 300 Kilometers  
0 300 Miles

boundary representation is  
not necessarily authoritative

tramos de financiación de las indemnizaciones: el primero sería a cargo del operador de la instalación, el segundo a cargo de fondos públicos del estado donde se sitúa la instalación, y el tercero se liquidaría con cargo a fondos públicos del conjunto de los estados, mediante una fórmula de contribución preestablecida en base a la potencia instalada de cada estado y a su Producto Nacional Bruto.

b) Por la otra parte existe el régimen tutelado por la Convención de 21 de mayo de 1963, sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, auspiciada por el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), conocido como Convención de Viena (figura 2), que establece unos límites cuantitativos mucho más reducidos.

tación de reclamaciones en el tiempo y obligación de garantizar esta responsabilidad mediante una garantía financiera.

## SITUACIÓN EN ESPAÑA

jo de la Unión Europea tomó una Decisión, con fecha 8 de marzo de 2004, por la que se autorizó a dichos estados miembros a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el protocolo por el que se modifica dicho convenio. En el artículo 2 de la Decisión citada se encomendaba a los estados miembros tomar las medidas necesarias para depositar **simultáneamente** los instrumentos de ratificación del protocolo en un plazo razonable.

12 NUCLEAR ESPAÑA junio 2011

Entre las modificaciones significativas que incluyen estos protocolos de enmienda, además de incrementar sustancialmente las compensaciones por accidente hasta un mínimo de 700 millones de euros (cambiando también la moneda), destaca la extensión del concepto de daño nuclear para incluir en él a toda pérdida económica derivada de los daños a personas y bienes, a las medidas de restauración del medio ambiente degradado, al lucro cesante y al coste de las medidas preventivas y cualquier pérdida o daño causado por tales medidas. Asimismo se extiende el periodo de reclamación de daños personales hasta 30 años.

El marco normativo español aún vigente, en relación con la responsabilidad civil por daños nucleares, es el establecido por los capítulos VII, VIII, IX y X de la Ley 25/1964, de 29 de abril, de Energía Nuclear (LEN), y por el Decreto 2177/1967, por el que se aprueba el Reglamento sobre cobertura de riesgos nucleares, cuyos preceptos han sido modificados en algunas ocasiones, fundamentalmente para actualizar las cuantías de responsabilidad del operador. La última modificación data de 2007, cuando una disposición adicional de la Ley del Sector Eléctrico elevó la cuantía de responsabilidad del operador a 700 millones de euros.

Con el fin de adaptar el marco legislativo español a los protocolos de 2004, con fecha 27 de mayo se ha aprobado la Ley 12/2011, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, que deroga los capítulos correspondientes de la Ley 25/1964 sobre Energía Nuclear, si bien su entrada en vigor está aplazada hasta que hayan entrado en vigor los protocolos de 2004. Cabe indicar también que, si bien anteriormente se había planteado la responsabilidad civil como una parte de la LEN, en este caso se ha optado por regular esta materia de una forma independiente, ya que supone un ámbito específico y distinto de la normativa habitual que regula el régimen general de funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas desde el punto de vista de la seguridad nuclear y la protección radiológica.

## NOVEDADES QUE INCORPORA LA LEY 12/2011

La Ley 12/2011 ha tenido en cuenta que los preceptos de los Convenios de París y Bruselas son de aplicación directa, dado que, en aplicación del artículo 96 de la Constitución Española, y

habiendo sido los protocolos de 2004 válidamente ratificados en noviembre de 2005, una vez sean publicados en el Boletín Oficial del Estado, formarán parte del ordenamiento jurídico interno como leyes de rango superior. Por lo tanto, la Ley únicamente desarrolla aquellos preceptos en los que el Convenio de París otorga margen a los estados para concretar algunos aspectos. Por consiguiente, la nueva regulación de la responsabilidad civil en nuestro país se basará, cuando entren en vigor los protocolos de modificación de los convenios de 2004, en el texto consolidado de dichos convenios y en el texto de la Ley.

De entre las modificaciones más significativas en relación con la situación actual, destacamos:

**Daño nuclear.** Entre la definición de “daño nuclear” contenida en la LEN (incluidas las últimas modificaciones de 2007, aunque algunas no llegasen a entrar en vigor) y la que contempla el protocolo de modificación del Convenio de París existen diferencias, ya que este último incluye bastantes categorías de daños que no figuraban en el artículo 2.16 de la LEN: daño al medio ambiente, lucro cesante, medidas reparadoras, y medidas preventivas, siempre y cuando los daños se deban a las propiedades radiactivas de las sustancias nucleares, o cuando los daños no nucleares no puedan ser separados de los nucleares.

**Regulación de los accidentes durante el transporte nuclear.** El artículo 7 de la Ley remite directamente a los preceptos del convenio de París modificado, en el cual se despliega toda la casuística relativa a la responsabilidad por daños ocurridos durante los transportes de material nuclear. Los únicos detalles sobre los que nuestra Ley se pronuncia son el caso de un transporte hacia o desde terceros países, donde siempre resulta responsable el operador de la instalación situada en España, o la posibilidad que ofrece el convenio de que el transportista pueda ser considerado responsable en sustitución del explotador de la instalación, condicionándola a que sea autorizada la sustitución por la autoridad competente y se cuente con el acuerdo del titular de la instalación. Asimismo, el transportista debe acreditar que dispone de la garantía financiera requerida por la Ley.

**Límite cuantitativo.** los límites cuantitativos que se han establecido en la Ley vienen determinados por la aplicación de los convenios:

- El Convenio de París establece un mínimo de 700 millones de euros,

que pudiera ser reducido a un mínimo de 70 millones de euros para instalaciones que, por su bajo riesgo, no sean susceptibles de causar grandes daños, y de 80 millones de euros para los transportes de material nuclear. Con base en lo anterior, la Ley establece que el Ministerio de Industria, Turismo, y Comercio, previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear, determinará la cantidad adecuada a cada situación, en consideración a la naturaleza de la actividad o instalación.

- Por otra parte, el Convenio de Bruselas establece tres tramos de financiación de las indemnizaciones debidas a accidentes nucleares: el primer tramo abarca hasta un mínimo de los 700 millones de euros establecidos por el Convenio de París, o la cantidad indicada como responsabilidad del operador por el Estado, el segundo tramo abarca desde la cantidad fijada en el primer tramo hasta 1200 millones de euros (de este tramo se haría cargo el estado parte de la instalación, como se ha indicado al describir el convenio), y el tercer tramo (que sería de responsabilidad conjunta de todos los estados parte del Convenio de Bruselas) hasta una cantidad total de 1500 millones de euros.

En la Ley se establece entonces, un límite de responsabilidad del explotador de 1200 millones de euros, con lo que se cubre el primer y segundo tramo de responsabilidad del Convenio de Bruselas, quedando únicamente el Estado como responsable de su parte alícuota del tercer tramo del mismo.

**Periodo de reclamación.** En esta materia la Ley sigue lo dispuesto en el Convenio de París, que establece un periodo general para presentar las acciones de reclamación, de 30 años a partir del momento del accidente para el caso de muerte o daños personales, y de 10 años para las demás categorías de daños. Dentro del plazo general el Convenio establece la posibilidad de establecer un plazo de tres años para que las víctimas presenten la reclamación, a contar desde que el perjudicado tuvo conocimiento del daño producido y del responsable de ello, o debió tener razonablemente este conocimiento. Con ello se pretende agilizar la tramitación de las reclamaciones para que las reparaciones tengan lugar en el plazo más breve posible.

Asimismo, en la Ley 12/2011 se ha establecido un régimen de prelación durante un plazo de tres años desde el momento del accidente, en el que

todas las reclamaciones presentadas (que se estima serán la parte más importante en número) seguirán el siguiente orden: primero se atenderán las reclamaciones que versen sobre daños personales, haciendo referencia a su cuantificación mediante los baremos utilizados por la legislación para accidentes de circulación, por considerar que su valoración es la más ajustada a los fines de la Ley. En segundo lugar se indemnizarán las reclamaciones debidas a los daños al medioambiente, incluyendo los costes de las medidas de reparación, los causados por las medidas preventivas, o los posibles daños producidos por estas medidas. Finalmente se pagarán las indemnizaciones por daños a los bienes, el lucro cesante debido a los daños a bienes y personas, y aquel lucro cesante directamente relacionado con un uso o disfrute del medioambiente degradado.

Pasado este periodo inicial de tres años, las reclamaciones se atenderán sin distinción entre ellas. En el supuesto de que las indemnizaciones superasen los límites cuantitativos establecidos en la Ley, el Estado garantiza la reparación de los daños personales y muerte dentro del territorio nacional.

**Garantía financiera.** La Ley 12/2011 contempla varias opciones para que el

titular de la instalación pueda garantizar la responsabilidad otorgada, de las cuales la más utilizada habitualmente es la póliza de seguro. En relación con este tipo de garantía, la Ley contempla una modificación del Estatuto del Consorcio de Compensación de Seguros para que, además de la función que ya tenía como reasegurador del mercado, ahora pueda actuar como co-asegurador, junto con las entidades de seguros, para aquellas categorías de daños que puedan ser aseguradas como concepto, pero cuya cobertura no alcance los límites establecidos en la Ley, bien sean de tipo monetario o del periodo de prescripción.

#### **Procedimiento de reclamación.**

Puesto que este es uno de los detalles que el Convenio de París deja a la regulación del ordenamiento jurídico nacional, en la Ley 12/2011 se establece que las reclamaciones se presentarán siguiendo el procedimiento general habitual en este tipo de reclamaciones, que es el establecido en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

**Daños producidos por materiales radiactivos.** Finalmente, la Ley dedica su segundo y último título a la "Responsabilidad civil por daños producidos en accidentes que involucren materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares", la cual no está

regulada por el Convenio de París. Se establece una responsabilidad semejante a la producida por daños nucleares, del tipo objetiva y exclusiva del titular de la instalación, y limitada en su cuantía hasta las cantidades establecidas en el anexo de la Ley, clasificadas según el tipo de materiales y en función de su actividad. Asimismo, el resto de las particularidades de esta responsabilidad se regula de forma semejante a la producida por los daños nucleares.

Como dato diferencial cabe indicar que la cobertura de riesgos por daños ambientales habrá de regirse por la legislación vigente en materia de responsabilidad medioambiental. A tal efecto, y siguiendo la normativa vigente, que es la contenida en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previos informes del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y del Consejo de Seguridad Nuclear, determinará, según la intensidad o gravedad del daño medioambiental que pudiera producirse como consecuencia de un accidente en el que intervengan dichos materiales, la cuantía mínima que deberá quedar garantizada por el explotador para responder de dichos daños. ■

# 37ª Reunión Anual SOCIEDAD NUCLEAR ESPAÑOLA

BURGOS, del 28 al 30 de septiembre

