

Nueva legislación sobre responsabilidad civil en instalaciones nucleares

Grupo de Seguros Nucleares de Unesa

El criterio de la nueva regulación es el de ampliar, tanto cualitativa como cuantitativamente, la responsabilidad del explotador de una central nuclear. Ampliación que, en ambos aspectos, va por delante de lo que el mercado asegurador tradicional técnicamente viene estando en condiciones de atender. Ello ha provocado la necesidad de que fondos públicos sirvan para cubrir aquello donde las compañías aseguradoras no llegan. La aplicación de lo requerido por la nueva regulación está aún en suspenso, en espera de que la mayor parte de los países firmantes ratifiquen el Protocolo de 2004 al Convenio de París. A fecha de hoy, es difícil estimar cuándo esto tendrá lugar.

The criteria followed by the new regulation is to both qualitatively and quantitatively broaden the liability of a nuclear power plant operator. This increase, in both senses, goes above and beyond what the traditional insurance market is technically in a position to handle. This has resulted in the need for public funds to cover what the insurance companies cannot.

Enforcement of the requirements of the new regulation has been postponed because most of the signatory countries have not ratified the 2004 Protocol to the Paris Convention. At this time it is difficult to say when this will take place.

Aunque el tema de la responsabilidad civil nuclear y su aseguramiento fue extensamente tratado en el número 146 de esta misma revista, la reciente publicación en el BOE de la Ley 12/2011 de 27 de mayo sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos hace necesario una presentación de las novedades que nos trae esta nueva ley y más específicamente ver cómo afecta a los operadores de centrales nucleares.

España es parte contratante del Convenio de París de 29 de julio de 1960, sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, y del Convenio de Bruselas de 31 de enero de 1963, complementario del anterior, de cuyas disposiciones se deriva la regulación nacional tratada en los capítulos VII, VIII y IX de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, en los que se establecen las responsabilidades y obligaciones de los explotadores de las instalaciones nucleares, así como en la normativa que lo desarrolla, el Decreto 2177/1967, de 22 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares.

Esta normativa ha sido objeto de revisión periódica con el fin de garantizar una cobertura más amplia, especialmente en lo que a los límites económicos se refiere. La última revisión es la recogida en la Ley 17/2007 por la que

se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en la que se hace un incremento significativo en el límite económico de responsabilidad, de 150 a los actuales 700 millones de euros, y se incluye la nueva responsabilidad por daños al medioambiente y por el lucro cesante que resultara por el no uso y disfrute por la degradación del mencionado medioambiente.

En febrero de 2004, los estados firmantes del Convenio de París y del complementario de Bruselas (Ver cuadro) aprobaron un protocolo por el que se hace una revisión de la regulación de la responsabilidad civil nuclear que ha obligado a desarrollar esta nueva Ley 12/2011 sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. La norma define que el marco regulador de la responsabilidad civil nuclear está constituido por los

convenios de París y de Bruselas y por la propia ley para aquellos aspectos que los convenios dejan a la iniciativa y criterio de los estados contratantes.

Entre los nuevos conceptos y alcances que introduce la nueva regulación (Convenios + Ley) es de destacar:

- Mayor alcance del concepto de daño nuclear.
- Extensión del ámbito geográfico.
- Incremento en los límites de responsabilidad.
- Extensión del plazo de garantía.

EL DAÑO NUCLEAR

Mientras que la antigua legislación hacía una definición muy genérica dejando incluso al criterio de los tribunales su consideración, la nueva ley hace una definición más detallada de lo que es un daño nuclear y, por tanto, posible objeto de una reclamación. Daño nuclear es:

1. La muerte o daño físico a las personas. Sin novedad sobre lo anterior.
2. La pérdida o daño de los bienes. Sin novedad sobre lo anterior.
3. Toda pérdida económica, lucro cesante, que se derive de un daño incluido en los apartados 1 y 2 anteriores. Sin novedad sobre lo anterior.
4. El coste de las medidas de restauración del medioambiente degradado, excepto si dicha degradación es insignificante. Sin novedad sobre lo anterior.
5. El lucro cesante directamente relacionado con un uso o disfrute del medioambiente que resulte de una degradación significativa del mismo. Sin novedad sobre lo anterior.
6. El coste de las medidas preventivas y cualquier pérdida o daño causado por tales medidas. Ampliación del alcance anterior en el que se refería únicamente a de las medidas preventivas relacionadas con el riesgo medioambiental. Sobre el coste de las medidas de restauración y de las medidas de prevención, la

Alemania	Francia	Reino Unido
Bélgica	Grecia*	Suecia
Dinamarca	Italia	Suiza*
Eslovenia	Noruega	Turquía*
España	Países Bajos	
Finlandia	Portugal*	

* Países que sólo han ratificado el Convenio de París

Tabla 1.

Ley se remite a lo regulado en la legislación medioambiental en la que se deja a criterio de la autoridad competente el dictaminar sobre la trascendencia del daño y sobre la razonabilidad de los costes de las medidas de restauración del equilibrio medioambiental.

ÁMBITO GEOGRÁFICO

Esta regulación está contenida en la revisión del Convenio de París. Hasta ahora la responsabilidad derivada por daños nucleares se limitaba territorialmente a aquellos sufridos en los estados firmantes del convenio, básicamente países de Europa Occidental.

La nueva redacción amplía este límite territorial a los daños sufridos en los países firmantes del Convenio de Viena, a los sufridos en el territorio de estados no contratantes que no tengan en instalaciones nucleares y, por último, a los sufridos en estados no contratantes con instalaciones nucleares en cuya legislación conceda beneficios recíprocos equivalentes y que se fundamente en idénticos principios al Convenio de París.

LÍMITES DE LA RESPONSABILIDAD

En las condiciones establecidas en los convenios de París y Bruselas se establece un límite total de 1500 millones de euros para la reparación de los daños nucleares producidos por un accidente nuclear.

Partiendo de ese límite máximo, el Convenio de París considera un límite mínimo de indemnización por cuenta del explotador de 700 millones de euros. Este importe mínimo deberá estar soportado por un seguro o por otro tipo de garantía financiera debidamente autorizada por el Ministerio de Economía correspondiente. También contempla un intervalo hasta 1200 millones de euros que deja a criterio del estado firmante el derivarlo también al explotador o bien soportarlo, en caso de siniestro, mediante fondos públicos. En nuestro caso, la Ley establece que los 1200 millones sean soportados íntegramente por el explotador responsable.

Finalmente, los últimos 300 millones de euros están regulados por el Convenio de Bruselas que prevé sean soportados por los fondos públicos de los diferentes estados firmantes de forma proporcional:

- Producto Nacional Bruto (35%).
- Capacidad nuclear instalada (65%).

PLAZO DE GARANTÍA

Una de las novedades introducidas por la revisión del convenio y tras puesta a la Ley es la ampliación del plazo de garantía durante el cual el explotador de la instalación nuclear responderá frente a los perjudicados que ha pasado de 10 a 30 años para el caso de daños personales y se ha mantenido en los 10 años para el resto de daños reclamables.

El plazo de prescripción de la acción para la reclamación de daños es de tres años desde el conocimiento del daño nuclear y del explotador responsable.

OTROS ASPECTOS DE LA LEY

Siguiendo desde el punto de vista del explotador de una instalación nuclear es interesante hacer un breve comentario sobre los siguientes temas:

Exclusiones de la responsabilidad

El explotador no es responsable de los daños nucleares causados por un accidente nuclear si este accidente se debe directamente a actos de conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección.

Desaparece, con respecto a la legislación anterior, la exclusión de la responsabilidad por catástrofes naturales de carácter excepcional (terremoto, inundación, tornado, etc.).

Prelación de indemnizaciones

Este aspecto no estaba previsto en la legislación anterior y, en base a la naturaleza del bien a proteger o compensar, la Ley establece la siguiente prelación sobre reclamaciones presentadas dentro de los tres primeros años a contar desde la fecha en que se produjo el accidente:

1. Indemnizaciones por muerte y daños físicos causados a las personas.
2. Indemnizaciones por las medidas de restauración del medioambiente degradado y el coste de las medidas preventivas y cualquier pérdida o daño causado por tales medidas.
3. Indemnizaciones por las pérdidas o daños a los bienes, las pérdidas económicas derivadas de los daños a las personas y bienes, y el lucro cesante directamente relacionado con un uso o disfrute del medioambiente que resulte de una degradación significativa del mismo.

Una vez transcurridos los tres primeros años desde la fecha en que se produjo el accidente, las reclamaciones serán atendidas, sin distinción entre ellas, hasta alcanzar el límite máximo de indemnización.

Vigencia de la Ley

De acuerdo a lo establecido en la disposición final séptima de la Ley, ésta no entrará en vigor hasta que el protocolo de revisión de los convenios de París y Bruselas no haya sido ratificado por dos tercios de los países participantes. Esta exigencia viene dada por la existencia de competencia comunitaria judicial en los ámbitos civil y mercantil.

¿Cuándo se prevé la entrada en vigor? A la fecha de este artículo, en la página de la NEA (<http://www.oecd-nea.org/law/paris-convention-ratification.html>) de los dieciséis países participantes en el Convenio de París únicamente Noruega y Suiza han ratifi-

cado el protocolo de febrero 2004. España ya ha ratificado el protocolo, ha hecho el desarrollo normativo con esta Ley pero está pendiente de presentación del instrumento de ratificación.

Mercado asegurador

Las alternativas existentes en el mercado asegurador de la responsabilidad civil nuclear son muy limitadas. Tradicionalmente esta cobertura se ha venido contratando a través de *pooles* aseguradores especializados, en el caso de España, Aseguradores de Riesgos Nucleares (ARN).

También existe la alternativa mutual. Hace unos años se creó *European Liability Insurance for Nuclear Industry* (ELINI) en la que participan como mutualistas gran parte de los operadores europeos. En la actualidad su capacidad es limitada y no sería suficiente para cubrir los límites de indemnización exigidos en España, hoy en día 700 millones de euros y en un futuro próximo los 1200 millones de euros exigidos por la nueva ley. La futura ratificación del Protocolo 2004 es posible que haga que la opción mutual tenga un nuevo impulso, especialmente ante un mercado endurecido por la pasada catástrofe de Japón.

De cara a las nuevas coberturas y límites, el mercado asegurador tradicional podría no llegar a cubrir el 100 % de lo exigido en la Ley. Esta falta de capacidad parece ser un mal generalizado en todos los estados contratantes, el protocolo deja abierta la posibilidad de cubrirlo a través de fondos públicos.

En caso el caso español, la Ley contempla dos posibilidades, por un lado con cargo a los costes del sistema eléctrico (Artículo 12.3), por otro mediante el Consorcio de Compensación de Seguros, ya que esta ley modifica en su Disposición Final Segunda el Estatuto de este organismo, habilitándole para dar cobertura a los riesgos asegurables cuando el mercado asegurador no alcance el límite mínimo de responsabilidad exigido en la Ley.

CONCLUSION

Es criterio seguido por la nueva regulación es ampliar, tanto cualitativamente como cuantitativamente la responsabilidad del explotador de una central nuclear.

Esta ampliación, en ambos aspectos, va por delante de lo que el mercado asegurador tradicional técnicamente viene estando en condiciones de atender. Ello ha provocado la necesidad de que fondos públicos sirvan para cubrir aquello donde las compañías aseguradoras no llegan.

La aplicación de lo requerido por la nueva regulación está en suspenso en tanto en cuanto la mayor parte de los países firmantes no han ratificado el Protocolo de 2004 al Convenio de París. A fecha de hoy es difícil estimar cuando esto tendrá lugar. ■