

La necesidad del Seguro de Responsabilidad Civil Nuclear (SRCN)

J. Gómez del Campo

El SRCN surge como mecanismo de seguridad y producto en respuesta a un gran riesgo. Dado el carácter obligatorio de las normas a nivel internacional y estatal, se configura como un contrato obligatorio.

Los *pools* de cobertura de riesgos nucleares nacen como agrupaciones de aseguradores y reaseguradores, con o sin personalidad jurídica, que en cooperación ponen en común sus recursos para atender a estos Grandes Riesgos. En España, el *Pool Atómico Español* se ha con vertido en Espanuclear, administrado por una Agrupación de Interés Económico, denominada Aseguradores de Riesgos Nucleares.

Nuclear Liability Insurance (NLI) emerged as a safety mechanism and product to respond to a great risk. Because of the compulsory nature of international and national regulations, it has become a compulsory contract.

Nuclear risk coverage pools are founded as groups of insurers and reinsurers, without or without legal entity, which cooperate and pool their resources to deal with these great risks. In Spain, the Spanish Atomic Pool has been renamed ESPANUCLEAR, administered by an Economic Interest Grouping called Nuclear Risk Insurers.



JULIÁN GÓMEZ DEL CAMPO

es licenciado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas - E3 por la Universidad Pontificia Comillas - ICADE (Madrid).

Director General de Aseguradores de Riesgos Nucleares desde 1973.

Socio de la Sociedad Nuclear Española desde su fundación en 1974.

Socio de INLA (*International Nuclear Liability Association*) desde su fundación en 1973.

INTRODUCCIÓN

En pocos campos como en el de la Energía Nuclear pueden observarse tantos y tan sofisticados mecanismos de seguridad y prevención de riesgos. De su sensatez y eficacia hablan elocuentemente los escasos índices de siniestralidad observados internacionalmente, al menos en lo que a la industria occidental se refiere, siendo esta positiva y justa apreciación aún más destacada en nuestro país.

En este sentido, el Seguro de Responsabilidad Civil Nuclear (SRCN) se conceptúa como un mecanismo de seguridad más, si bien de naturaleza especial. Es una última frontera, una última línea de defensa frente a las contingencias, que surge, como producto, en respuesta a un gran riesgo, y como contrato, en respuesta a unas normas de carácter obligatorio dictadas por la comunidad internacional y los estados, en particular.

En relación con la última idea apuntada, y dado que cualquier aproximación al SRCN ha de partir de consideraciones eminentemente legales, parece necesario realizar con carácter previo un pequeño recordatorio de las normas fundamentales que forman el Derecho Nuclear aplicable a nuestro país:

- Convenio de París de 29 de julio de 1960, modificado por el protocolo adicional de 28 de enero de 1964, el de 16 de noviembre de 1982 y el de 12 de febrero de 2004.
- Convenio de Bruselas de 31 de enero de 1963, complementario del de París, y modificado por el Protocolo de París de 28 de enero de 1964 y el ya citado de 16 de noviembre de 1982.
- Ley 25/1964, de 29 de abril, Reguladora de la Energía Nuclear, modificada y desarrollada por el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares de 22 de julio de 1967, Decreto de 7 de noviembre de 1968, Ley 21/1990, de 19 de diciembre, de adaptación a la Directiva Comunitaria 88/357, y Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, Ley 54/1997 y Ley 17/2007 de 4 de julio, ambas del sector eléctrico.

Es precisamente su origen imperativo, que luego analizaremos en profundidad, lo que ha hecho a algún autor¹ hablar acertadamente de la naturale-

za “cuasiobligatoria” del SRCN. En efecto, tanto el artículo 56 de la Ley de la Energía Nuclear (LEN) como el 31 de su reglamento establecen que el explotador ha de constituir una “garantía suficiente” para responder de las indemnizaciones que en caso de accidente le sean exigibles, pudiendo prestarse tal garantía a través del SRCN o de la constitución de un depósito a tal efecto en la Caja General de Depósitos (o, de acuerdo con el artículo 32 del reglamento, de una fórmula mixta seguro-depósito). En la práctica, todos los explotadores optan por la más económica y lógica, el seguro²; que además es la vía que permite

² Lo cual no justifica, de cualquier forma, el que la Administración parezca haber olvidado la existencia de esta opción en las últimas prórrogas de explotación de las diversas centrales, que ni siquiera se refieren –generando, por tanto, una contradicción con la normativa jerárquicamente superior de la LEN y su reglamento– a la posibilidad del depósito. Así, por ejemplo, la Orden de 26 de julio de 1995, por la que se prorroga el permiso de explotación de Vandellós II, indica en su punto 5 que “en lo referente a la cobertura del riesgo nuclear, el titular de esta prórroga queda obligado, conforme a lo dispuesto en la Ley 251/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear, a suscribir una póliza con una

¹ “El aseguramiento de la responsabilidad civil en la industria nuclear”. (Carro del Castillo, J.A.) “Estudios sobre el Aseguramiento de la Responsabilidad en la Gran Empresa”, MUSIN/, Madrid 1994.

transferir la obligación económica de indemnizar al asegurador.

MARCO LEGAL DEL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL NUCLEAR

Normativa internacional

El origen imperativo del SRCN fue en primer término claramente internacional, tal y como reconoce la Exposición de Motivos de la LEN, al señalar a los Convenios como su principal fuente. En este sentido, el Convenio de París (CP) declara en su artículo 3 la responsabilidad genérica del explotador de las instalaciones nucleares en daños a personas o a cosas, diferenciando entre daños nucleares y no nucleares, y obligándolo, según su artículo 10, a la suscripción del seguro o a la constitución de una garantía³.

La responsabilidad del explotador estaba limitada a 15 millones de unidades de cuenta del antiguo Acuerdo Monetario Europeo, como término medio, siendo en la actualidad de 700 millones de euros.

Normativa nacional.

El artículo 45 LEN

La LEN recoge estas obligaciones de los convenios y las viste adecuadamente. En primer lugar, y en atención a la peculiaridad del sistema español, el legislador se planteó la necesidad de definir claramente de qué tipo de responsabilidad civil se hablaba, con la doble finalidad de proteger al damnificado y proporcionar seguridad jurídica al explotador. Este y no otro es el origen del artículo 45 LEN, piedra angular de todo el sistema de Responsabilidad Civil Nuclear español.

Este artículo define al explotador como único responsable de los daños nucleares, lo que nos plantea la necesidad de definir sucintamente varios conceptos:

1. *Explotador*: según el artículo 2 de la LEN es la persona natural o jurídica titular de la autorización necesaria para la puesta en marcha de una actividad de explotación de insta-

compañía de seguros autorizada al efecto, teniendo en cuenta lo establecido en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de "Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional". Se omite sin razón, por tanto, la posibilidad del depósito.

³ El Convenio introducía ya técnicas avanzadas para Su época: se prevé expresamente en el artículo 12 la libre circulación de capitales en cuanto respondan a movimientos de dinero derivados de la cobertura del artículo 10.

lación nuclear, instalación radiactiva, o buque o aeronave nuclear⁴. Al referirnos a la canalización al explotador de la responsabilidad y a las pólizas de SRCN abordaremos en profundidad este concepto.

2. *Daño nuclear*: también siguiendo el artículo 2 de la LEN, lo forman las lesiones o pérdidas de vidas humanas así como los daños sobre las cosas, que se produzcan:

- como resultado directo o indirecto de las propiedades radiactivas o de su combinación con las propiedades tóxicas, explosivas u otras peligrosas de los combustibles nucleares o de los productos o desechos radiactivos que se encuentren en una instalación nuclear o de las sustancias nucleares que procedan, se originen o se envíen a ella, y finalmente los así declarados por un tribunal competente;
- como resultado directo o indirecto de radiaciones ionizantes emanadas de cualquier fuente de radiaciones.

La segunda observación sobre el artículo 45 es que configura un sistema de responsabilidad objetiva y limitada en su cuantía. Se cierra, por tanto, un sistema de canalización y configuración de responsabilidad que, por sus especiales características, debemos estudiar separadamente.

ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL NUCLEAR

De la Responsabilidad Civil Nuclear (RCN) podemos destacar varias características esenciales:

RCN canalizada al explotador

Indica el profesor De los Santos al examinar el tema de la RCN que es lógico admitir que el ejercicio de una actividad peligrosa lleve consigo una presunción de responsabilidad⁵. Ese es, de hecho, uno de los principales intereses del legislador al configurar

⁴ Las instalaciones nucleares son tanto centrales y reactores nucleares, como fábricas que utilicen combustibles nucleares, fábricas de tratamiento de sustancias nucleares, o instalaciones de almacenamiento de las mismas. Por instalación radiactiva, la LEN se refiere a instalaciones o aparatos emisores de radiaciones ionizantes, así como los locales, laboratorios, fábricas e instalaciones que produzcan, manipulen o almacenen materiales radiactivos. Por último, no existen en España buques o aeronaves nucleares.

⁵ "Problemas jurídicos de la energía nuclear" Tomo. "Doctrina", pág. 42, (De los Santos, A.) Madrid. 1964.

al explotador⁶ como único responsable, amparando al posible damnificado. Veremos más tarde que el legislador ha pretendido sin embargo atemperar tal responsabilidad, cuantificándola y limitándola, para no dejar al explotador en una situación de absoluta inseguridad jurídica.

RCN objetiva

Sobre la responsabilidad objetiva se ha hablado mucho y se hablará más. Entendiendo por responsabilidad la obligación de reparar y satisfacer, nuestro Derecho Civil general estructura la responsabilidad en dos grandes campos: contractual y extracontractual. Ambos suponen una conducta dolosa o culposa –que ha de probar la víctima– y de un daño, que ha de ser reparado.

La responsabilidad objetiva no es sino una responsabilidad civil en la que se hace caso omiso de los elementos de dolo o culpa. El simple nexo causal y el resultado dañoso basta para la existencia de la misma.

En RCN se va más lejos aún: tampoco estamos frente a una simple responsabilidad objetiva. El elemento culposo desaparece pero, además, el nexo causal entre acción y daño da paso al nuevo concepto de creación del riesgo. El propósito de tales cambios está en una completa cobertura de los intereses de los posibles damnificados, como hemos dicho ya, el simple daño les permite reclamar –y obtener su reparación–, sin tener que dirimir causas, motivos o hechos concretos que hayan motivado el siniestro⁷.

RCN limitada

La aparente amplitud de la responsabilidad civil objetiva –que juega a favor del damnificado– se atempera por la limitación de la misma, en lógica defensa del interés del explotador.

La limitación fundamental de la RCN, como veíamos antes, es de carácter cuantitativo, siendo en el momento

⁶ Tomado bajo cualquiera de los sinónimos que emplea la normativa (particularmente el Reglamento de Cobertura de Riesgos Nucleares): explotador, explotador responsable, titular de la autorización, interesado, solicitante, titular de una instalación nuclear o entidad titular de la autorización.

⁷ La defensa del damnificado se completa con características adicionales que el legislador ha dado a la RCN, como la solidaridad entre los diversos explotadores que pueda tener una misma instalación (artículo 5 CP y 52 LEN): todos responden por el todo.

actual como habíamos dicho de 700 millones de euros.

Pero existen otras limitaciones a esa responsabilidad. En el ámbito territorial, las obligaciones del explotador empiezan y terminan en las posibles responsabilidades en que se incurra frente a damnificados nacionales de los diferentes estados parte del Convenio de París (CP)⁸. En el ámbito temporal, la LEN distingue (artículo 46) entre daños inmediatos y diferidos, según se produzcan, adviertan o se tenga conocimiento del responsable dentro o fuera del plazo de diez años a contar desde que el accidente tuvo lugar. En consonancia con este precepto, el artículo 67 señala que el derecho a reclamar caducará por el no ejercicio de la acción en el plazo de diez años, en el caso de daños inmediatos, y en el de veinte, en caso de daños diferidos⁹, aunque la RCN en este último caso es del Estado.

Exoneración y Repetición

O más bien ausencia de ambas posibilidades. Y es que la exoneración frente a terceros por pactos privados está prohibida específicamente (artículo 2 del reglamento); sí que cabrá, a nuestro entender, alegar tales pactos a la hora de comenzar procedimientos de repetición (y así, por ejemplo, explotador *versus* suministradores, si así lo hubieran pactado).

En cuanto a la exoneración personal por daños imputables a la propia víctima (y, por tanto, posible repetición contra la misma), la LEN prevé en su artículo 45 tal posibilidad en el caso de que el damnificado contribuyera o produjera el daño nuclear. Los tribunales podrán, en este caso, graduar o eliminar la responsabilidad del explotador. En nuestra opinión, tal imputación de RCN es imposible, dada la claridad de la canalización de la responsabilidad al explotador en el conjunto de la normativa.

EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL NUCLEAR

Hemos dado en el punto anterior una descripción de lo que pretende asegurarse con el SRCN. Lógicamente, no será este el único interés a cubrir por el explotador, y de ahí la suscripción de más productos asegurables que,

por combinación con el SRCN garanticen cobertura frente a todo género de contingencias inherentes a una gran actividad industrial.

De esta forma, el SRCN cubre la exclusiva responsabilidad civil del explotador derivada de accidente nuclear. Vamos ahora a ver diversos puntos de interés en las pólizas.

1. Con relación al propio pago de la prima se presentan peculiaridades. El asegurador no podrá suspender la cobertura en caso de demora en su pago. En cambio, sí podrá proceder directamente a instar la resolución del contrato, que surtirá efecto una vez transcurrido, por un lado, el plazo de 30 días desde el requerimiento que habrá de realizar el asegurador -artículo 42 del reglamento- y, de otro, el de dos meses desde la comunicación que también habrá de efectuar él mismo al Ministerio de Economía y Hacienda.

2. Veíamos que estábamos ante una responsabilidad objetiva pero limitada del explotador, resultando fácil convenir en el elevado riesgo que para él entraña el posible daño nuclear. A esta situación, el SRCN no puede menos que responder como un producto con escasas o ninguna exclusión en su cobertura. De esta forma, las exclusiones son las siguientes:

- Con carácter general, se excluye expresamente la responsabilidad civil derivada del transporte de sustancias nucleares o radiactivas fuera del recinto de la instalación.
- En particular, se excluyen accidentes derivados de conflicto armado, hostilidades, guerra civil, insurrección o catástrofe natural de carácter excepcional; los que resultaren de la aplicación de sustancias radiactivas a personas sometidas a tratamiento terapéutico; los ocasionados en la propia instalación nuclear, o los derivados de la emisión consciente de radiaciones dentro del plan de explotación normal de la instalación.

3. La franquicia (cantidad fija a cargo del asegurado) se fija en un 5 % de las indemnizaciones que correspondan al asegurador por cada siniestro. La franquicia, que responde al principio de diligencia y cuidado que incumbe al asegurado en la prevención de siniestros, es obligatoria según el artículo 63 de la LEN, pero corresponderá al asegurador satisfacer las indemnizaciones a los damnificados sin que proceda deducir la franquicia (esta vez la protección al damnificado recae en perjuicio del asegurador, que ha de adelantar esta cantidad). Después, tendrá el derecho a reintegrarse del

asegurado por este concepto (artículo 51 del reglamento).

TENDENCIAS DEL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL NUCLEAR

La Ley 17/2007 del Sector Eléctrico, último texto legal que modifica la Ley de Energía Nuclear, supone un cambio significativo en el concepto de daño nuclear establecido en el artículo 45 de la LEN. En la disposición adicional 2ª de aquella ley se introduce una disposición adicional nueva por la que se responsabiliza a los titulares de instalaciones nucleares y de transportes de sustancias nucleares, de los daños medioambientales nucleares producidos en el territorio nacional, que sean consecuencia de una liberación accidental de radiaciones ionizantes.

Esta ley se adelanta así a la entrada en vigor del protocolo que modifica el CP de 12 de febrero de 2004 y a la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. Además del cambio en la legislación indica que estos daños comprenden:

- El coste de las medidas de restauración del medioambiente degradado.
- El lucro cesante relacionado con el uso o disfrute del medioambiente degradado.
- El coste de las medidas preventivas.

Esta ley impone además un periodo de caducidad para las reclamaciones por daños personales de 30 años, frente a los 10 años actuales por daños inmediatos o 20 por los diferidos.

El ámbito territorial de las acciones por daños medioambientales se restringe al territorio nacional, y en lo referido a medidas de restauración y preventivas hay una remisión al Ministerio de Medio Ambiente y al CSN.

UNA REFERENCIA A LA SITUACIÓN LEGAL EN OTROS PAÍSES

Estados Unidos:

La legislación se rige por la *Price Anderson Act* de 1954 y posteriores modificaciones. La responsabilidad económica recae sobre el explotador y otras partes. El límite de RC es de 108 millones de dólares por cada uno de los 104 reactores (Total 11.000 millones de dólares), quedando los primeros 375 millones garantizados por pólizas de seguros, mientras que el exceso corre a cargo de los operadores. Se destina un 75 % de las primas a constituir una provisión de estabilización para eventuales desviaciones de siniestralidad.

Una reacción concreta del seguro: TMI

El 28 de marzo de 1979 ocurrió el primer siniestro importante en la industria

⁸ Cfr. "Ámbito territorial de cobertura en RC nuclear". Ponencia, Joaquín Ruiz Echaurre, XXI Reunión Anual SNE, 1995.

⁹ A este respecto, merece atención la crítica al sistema de plazos de J.A. Carro del Castillo, op. Citada. pág.365.

nuclear: Three Mile Island, cerca de Harrisburg, Pennsylvania. Merece la pena recordar cuál fue la experiencia aseguradora en tan terrible desastre:

- Póliza de Daños Propios. La responsabilidad de los *pools* estaba limitada a 300 millones de dólares, que fueron pagados en su totalidad, fundamentalmente en gastos de descontaminación.
- Póliza de Responsabilidad Civil. El límite del seguro era, en 1979, de 140 millones de dólares, con un segundo tramo de 335 a suministrar en caso necesario por los 67 operadores nucleares y 85 millones por el Estado, para cubrir los 560 millones exigidos por la *Price Anderson Act* (la LEN norteamericana).

La oficina de reclamación se cerró el 27 de julio. Hasta entonces se había pagado por gastos de evacuación y salarios perdidos 1.309.666 dólares. 20 millones más fueron abonados por los *pools* para un fondo económico administrado por un Consejo de Perjudicados, elegido por el tribunal, con el objeto de pagar daños económicos a personas y empresas en un radio de 25 millas. Finalmente, otros 5 millones fueron destinados a indemnizar daños personales, con el mismo sistema y condiciones.

Los *pools* completaron el abono de los 25 millones en febrero de 1981, si bien el fondo sólo ha satisfecho tres millones. Finalmente, se procedió al abono a las autoridades locales de los importes derivados en concepto de contribuciones especiales por los gastos incurridos. En total fueron pagados 40 millones de dólares y ni un solo dólar por daños personales.

Japón:

En este país, de moda este año por el desgraciado accidente de Fukushima, las normas sobre RC siguen lo previsto en los convenios de París y Viena, pero no han ratificado ningún convenio internacional, siendo la RC del explotador ilimitada. Se exige una cobertura de seguro hasta 120.000 millones de yenes (1.000 millones de euros, aprox.). El explotador queda exento de responsabilidad en caso de terremoto, tsunami, guerra y otros sucesos de carácter extraordinario. La acción de reclamación directa contra el explotador.

Corea del Sur:

No han ratificado convenios internacionales, sin embargo han adoptado el Convenio de Viena de 1967, donde el explotador responde también por daños medioambientales. La RC del explotador es ilimitada, y la cobertura de seguro es obligatoria hasta 50.000 millones de won (32 millones de euros).

Rusia y Ucrania:

Ambos países son firmantes del Convenio de Viena, pero excluyen los daños medioambientales dentro del concepto de "daño nuclear". El Estado es responsable por los daños de los reactores RBMK (tipo Chernobyl) e instalaciones militares. La cobertura de seguro es obligatoria para el resto de instalaciones nucleares hasta 150 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro).

Accidente de Chernobyl en 1986:

Se produjo como fruto de un experimento del cual se desconoce la razón (se dice que el secreto ha quedado guardado en el Kremlin), haciendo operar el reactor con los sistemas de seguridad mínimos.

- Daños personales: 31 fallecidos en el accidente (bomberos y operarios), 4.000 fallecidos en los años siguientes (cifra no oficial).
- Pagos aproximados: Indemnizaciones por daños nucleares, gastos de evacuación y reubicación de trabajadores y familiares: 100.000 millones de euros. Seguimiento médico de 1,5 millones de personas en Ucrania y Bielorrusia, principalmente.

China:

La legislación nacional de este país es similar al Convenio de París. El explotador no es responsable por los daños derivados de sucesos extraordinarios (incluidos actos terroristas), siendo la cobertura de seguro obligatoria hasta 45 millones de dólares. El límite temporal de RC garantizado por el seguro es de 10 años, y de 20 en la ley.

India:

No ha ratificado ningún convenio internacional. Se ha presentado un borrador de ley motivado por presiones de contratistas internacionales. Los operadores de las centrales pertenecen al Estado. La responsabilidad es objetiva, y no siguen el criterio de canalización de responsabilidades al explotador. Hasta la fecha se desconocen los límites de RC previstos, tanto en tiempo como en cuantía. Lo que sí se sabe es que los tribunales no serán competentes en caso de conflicto, creándose un comité denominado "Nuclear Claims" en su lugar.

LOS POOLS DE ASEGURADORES DE RIESGOS NUCLEARES

Una visión general

Una exposición sobre el SRCN no puede finalizar sin una mención a los *pools* nacionales de cobertura de riesgos nucleares¹⁰. Básicamente, un *pool*

de aseguradores es una agrupación de aseguradores y reaseguradores, utilizando formas de cooperación diversas, con o sin personalidad jurídica, con la finalidad de poner en común sus conocimientos técnicos, sus relaciones comerciales y, sobre todo, su capacidad económica de suscripción. Este último es el punto clave de un *pool* de seguros. Normalmente éstos se forman para atender grandes riesgos, donde las sumas y responsabilidades a asumir son gigantescas. En el campo nuclear, nacen los *pools* con la creación del NEPIA y NELIA en EEUU, junto con el *pool* sueco, en 1956. El fenómeno se generalizó internacionalmente durante los años 60, y en 1967 ve la luz el *Pool Atómico Español*.

La internacionalización citada se refleja aún más en lo relativo al funcionamiento de estos *pools*. Los *pools* nacionales suman su capacidad de suscripción (es decir, cantidad del riesgo asegurado que asumen) a la de otros *pools*, intercambiándose constantemente los papeles de asegurador y reasegurador. Esta peculiar característica, derivada, a qué negarlo, de la magnitud de los riesgos suscritos, hace que en el campo del SRCN más que en ningún otro, se busquen las mejores condiciones para el asegurado, y haya un gran trabajo en común de todas las aseguradoras implicadas.

En España el seguro hizo frente al siniestro en Vandellós I. Un gran incendio provocó que las autoridades impusiesen el cierre definitivo de la central. La indemnización al propietario de la central, Hifrensa, fue de 5.500 millones de pesetas.

Terminemos diciendo que en España, el *Pool Atómico Español* se ha convertido en Espanuclear, administrado por una Agrupación de Interés Económico, denominada Aseguradores de Riesgos Nucleares. Hoy puede con satisfacción decirse que Espanuclear ha heredado y mejorado la capacidad del antiguo *pool* para dar respuesta a los problemas y necesidades del mercado, tanto nacional como internacional.■

¹⁰Sobre estas agrupaciones, véase el artículo "Los riesgos nucleares y su cobertura", de J. Gómez del Campo, en la revista de Nuclear España, de la Sociedad Nuclear Española (nº octubre de 1988). Sobre el origen de los *pools*, particularmente el caso norteamericano, resulta interesante por su claridad el artículo *Nuclear Liability Insurance -The Price-Anderson Reparations System and the Claims Experience of the Nuclear Industry*, de J. Marrone, en la revista *Nuclear Safety* Vol. 24-6, de noviembre-diciembre de 1983.