

Energía

Novedades en el régimen de responsabilidad civil por daños nucleares

Responsabilidad civil por daños nucleares en la Ley 11/2023, de 8 de mayo.

ANA I. MENDOZA LOSANA

Profesora titular de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

El *Boletín Oficial del Estado* del pasado 9 de mayo publica la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos. Como indica su título, entre los numerosos y dispares contenidos que abarca, figura la modificación de la Ley 12/2011, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos (art. 42), para adaptar sus disposiciones a las de los Protocolos de 2004 de enmienda del Convenio de París, de 29 de julio de 1960, sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear y de su

Complementario de Bruselas, de 31 de enero de 1963, que entraron en vigor, el 1 de enero de 2022. Se revisan medidas cuya aplicación práctica resultaría incompatible con la renovada redacción de los citados convenios. Este documento expone las novedades del régimen de responsabilidad civil por daños nucleares, que se sintetizan en las siguientes notas:

- 1. Nuevo alcance de la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear y ampliación de la responsabilidad por accidentes en el transporte de sustancias nucleares**

La Ley 11/2023 concreta la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear y amplía la responsabilidad por accidentes en el transporte de sustancias nucleares. El

texto del artículo 4.1 de la Ley 12/2011 anterior a la reforma establecía la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear «de los daños nucleares definidos en esta ley durante el almacenamiento, transformación, manejo, utilización en cualquier forma o transporte de sustancias nucleares». La nueva redacción del artículo 4.1 de la Ley 12/2011 delimita con mayor precisión el alcance de la responsabilidad (objetiva) del explotador de una instalación nuclear. Éste será responsable de los daños nucleares definidos en el artículo 3.1.h) de la ley (daños a las personas y a los bienes, daños medioambientales, lucro cesante...), si se determina que tales daños han sido causados por un accidente nuclear ocurrido en esta instalación o debido a las sustancias nucleares procedentes de dicha instalación.

Pero la principal novedad en este aspecto afecta a los eventuales daños ocasionados en el transporte de las sustancias nucleares. El nuevo artículo 7.2 establece que para los transportes de sustancias nucleares efectuados entre territorio español y el territorio de un Estado que no sea Parte del Convenio de París, el explotador de la instalación nuclear de origen o destino situada en territorio español será responsable, de los daños nucleares causados por aquellos accidentes nucleares que ocurran antes de que se hayan descargado del medio de transporte en el cual hayan llegado al territorio de dicho Estado que no sea Parte del Convenio de París o después de que se hayan cargado en el medio de transporte por el cual abandonen el territorio de dicho Estado que no sea Parte del Convenio de París, según sea el caso. Antes, y sin perjuicio de la aplicación de los convenios internacionales, conforme a la ley española, la responsabilidad quedaba circunscrita a los accidentes nucleares acaecidos en territorio español.

2. Garantías en caso de tránsito de sustancias nucleares por el territorio nacional

El nuevo artículo 10 de la Ley 12/2011 regula las garantías que se han de otorgar para asegurar la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear (nacional o extranjera) en caso de que las sustancias nucleares transiten por el territorio español. Caben dos supuestos:

- a) Tránsito por el territorio nacional de sustancias nucleares bajo la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear o transportista autorizado en un Estado contratante del Convenio de París: en este caso, la responsabilidad civil del explotador deberá estar garantizada hasta la cuantía exigible para dicho transporte por el referido Estado, conforme al Convenio de París (art. 7.d). Si dicha cuantía resultara inferior a la exigible a los explotadores de instalaciones nucleares situadas en territorio nacional por el transporte de dicha sustancia según la Ley 12/2011 (art. 4.4), la cuantía se verá aumentada hasta ese valor durante el tránsito, salvo que se haya concedido al explotador responsable o transportista autorizado una reducción expresa conforme al artículo 4.5.b) de la Ley 12/2011.
- b) Tránsito por el territorio nacional de sustancias nucleares que no se efectúen bajo la responsabilidad de una instalación nuclear o transportista autorizado en un Estado contratante del Convenio de París: la responsabilidad civil deberá estar garantizada hasta la cuantía establecida en el artículo 4.4 de la Ley 12/2011, salvo que se haya concedido a dicho responsable una reducción expresa conforme al artículo 4.5.b).

La anterior redacción de la Ley 12/2011 equiparaba de forma automática la responsabilidad exigible en los tránsitos a la requerida a los transportes cuyo origen o destino estuviera situado dentro del territorio nacional, con independencia de la responsabilidad exigible por el Estado parte del Convenio, bajo cuya autoridad estuviera el explotador responsable. Como se ha expuesto, en la nueva redacción, se prevé un trato diferenciado en función de si el tránsito se efectúa bajo la responsabilidad de un explotador de un Estado Parte Contratante del Convenio de París o no. Con ello se busca evitar que, en este segundo caso, ante la ausencia de un Estado que responda de los daños provocados en el territorio nacional a consecuencia de un accidente cuya cuantía exceda de la garantía requerida a su explotador, sea el Estado español el que tenga que hacerse cargo del correspondiente exceso mediante fondos públicos. Por ello, para estos tránsitos, se remite a la cuantía general de responsabilidad establecida en la Ley 12/2011, debiendo valorarse, caso por caso, posibles reducciones.

Obviamente, si no se otorgaran las garantías en las cuantías determinadas por la Ley 12/2011, no se permitirá el tránsito de las sustancias nucleares por territorio nacional.

3. Cobertura pública de daños personales y patrimoniales

La Ley 11/2023 hace extensibles las reglas de prioridad en el pago de las indemnizaciones, en función del tipo de daño y del momento de presentación de la reclamación ya establecidas en la Ley 12/2011 (hasta el límite de responsabilidad exigible al explotador), al reparto de los fondos públicos, tanto nacionales como internacionales, previstos por dicha ley en caso necesario. De otro modo,

estos fondos públicos se verían desprovistos de un orden en su distribución. Con este objetivo, el nuevo artículo 11.1 establece que el orden de prelación de indemnizaciones de todos los daños detallados en este precepto estará sujeto al límite de la cuantía de la responsabilidad exigible al explotador en virtud del artículo 4 y, en su caso, de los fondos públicos previstos en el artículo 5.

Además, se subsana el momento en el que el Estado debería arbitrar medios legales adicionales para hacer frente a las indemnizaciones tanto patrimoniales como por muerte y daño físico causados dentro de España en el caso de que la responsabilidad del explotador no fuera suficiente para atenderlas, con objeto de no solaparse con los mecanismos ya previstos en su artículo 5. Si los fondos (privados y públicos ex arts. 4 y 5, respectivamente) no fueran suficientes para satisfacer las indemnizaciones por «muerte, daño físico y pérdidas económicas derivadas de dichos daños, causados a las personas dentro de España, el Estado arbitraré los medios legales para hacer frente a las mismas» (nueva redacción del artículo 11.2) con los límites fijados en el artículo 5 de la Ley 12/2011.

4. Proceso de reclamación de daños nucleares

En el proceso para ejercer la acción de reclamación de responsabilidad por daños nucleares (provocados por sustancias nucleares o materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares), que se regirá por la Ley de Enjuiciamiento Civil, el órgano judicial pedirá de oficio al Consejo de Seguridad Nuclear informe técnico preceptivo sobre el accidente nuclear, sus causas y sus efectos (nuevo apartado 1 del artículo art. 14 Ley 12/2011).

5. **Novedades en el régimen de responsabilidad de explotadores de instalaciones radioactivas y garantías de esa responsabilidad**

El título II de la Ley 12/2011 establece un régimen específico de responsabilidad civil por daños causados por accidentes que provoquen la emisión de radiaciones ionizantes que pudieran producirse en el manejo, almacenamiento y transporte de materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares. Sin embargo, los artículos que lo desarrollaban imponían obligaciones únicamente a las instalaciones radiactivas, obviando que las instalaciones nucleares pueden manejar, almacenar y transportar materiales radiactivos y deberían, por tanto, estar igualmente sujetas a dicho régimen de responsabilidad. Por ello, la Ley 11/2023 extiende la aplicación de la regulación contenida en dicho título II a la responsabilidad por daños producidos en accidentes que involucren materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares a las instalaciones nucleares, cuando a dichos materiales no les sea de aplicación el título I (nueva disposición adicional 4ª). Así, el daño nuclear provocado por un accidente en el transporte de determinados materiales que no son considerados «sustancia nuclear» pero sí «combustible nuclear», como, por ejemplo, el uranio empobrecido o el uranio natural, no se encuentra sometido a las disposiciones del Convenio de París, pero sí lo está cuando tales materiales se encuentran en una instalación nuclear, tal y como se define «daño nuclear» en el artículo 1.a).vii) del Convenio. Una consideración análoga cabe efectuar en relación con las fuentes radiactivas, cuyo daño sería considerado daño nuclear conforme a la misma definición siempre que la fuente se encontrara «en el interior de una instalación nuclear». Sin embargo, el título I de la Ley 12/2011 se refería únicamente al

daño nuclear provocado por el almacenamiento, transformación, manejo, utilización en cualquier forma o transporte de sustancias nucleares, obviando el causado por esos otros materiales a los que, de encontrarse en una instalación nuclear, el referido Convenio también sería de aplicación, por lo que es necesario reformular los artículos 2 y 4 de dicha ley. De esta forma, el título I de la Ley 12/2011 también será de aplicación al uranio natural y al empobrecido, así como a las fuentes radiactivas, cuando tales materiales se encuentren en el interior de una instalación nuclear, siéndoles de aplicación el título II en el resto de los casos.

Se revisa la redacción de los artículos 16, 17 y 18.1 de la Ley 12/2011, relativos a la responsabilidad de explotadores de instalaciones radioactivas situadas en territorio nacional.

Adicionalmente, se establecen límites a esta responsabilidad. Conforme a la redacción originaria de la Ley 12/2011, el título II, por un lado, disponía una responsabilidad limitada en su cuantía hasta el límite que se señalara en la propia ley y, por otro, no establecía dicho límite, sino, únicamente, las cuantías mínimas de la garantía obligatoria para hacer frente a dicha responsabilidad en el caso de los daños a personas y bienes y las pérdidas económicas derivadas de estos. Esto provocaba que, de facto, la responsabilidad fuera ilimitada. Por ello, se considera necesario modificar el articulado con objeto de clarificar el carácter ilimitado en cuantía de esta responsabilidad.

La responsabilidad por los daños medioambientales causados por un accidente que produzca la liberación de radiaciones ionizantes en el que se vean involucrados materiales radiactivos que no sean sustancias

nucleares se registrará por lo establecido en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental, resultando de aplicación las garantías en ella establecidas.

Adicionalmente, en relación con los daños producidos al medio ambiente a causa de un accidente que produzca la liberación de radiaciones ionizantes en la que se vean involucrados materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares, la Ley 12/2011, confería al entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previos informes del entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, y del Consejo de Seguridad Nuclear, la determinación de la cuantía mínima que debería quedar garantizada por el explotador para responder de dichos daños, según la intensidad o gravedad del daño medioambiental que pudiera producirse como consecuencia de un accidente en el que intervinieran dichos materiales. Sin embargo, según manifiesta la exposición de motivos, tras la publicación de la Ley 12/2011, se ha puesto de manifiesto la amplitud de la casuística que habría que tener en cuenta, lo que ha llevado a la conclusión de la imposibilidad de llevar a cabo la valoración económica necesaria que permitiera determinar las coberturas a exigir. Por ello, se considera necesario modificar el texto de los artículos 17, 20 y 23 de la Ley 12/2011, de forma que, se elimina la obligación de constituir una garantía financiera específica para los daños al medio ambiente, sin que la responsabilidad de los explotadores de las instalaciones en las que se manejen materiales radiactivos que no sean sustancias nucleares, así como en los transportes de dichos materiales, se vea limitada y sin perjuicio de la obligación de reparar los daños medioambientales que se produzcan en un potencial accidente.

Esta modificación entrará en vigor el 9 de noviembre de 2023.

6. Derecho de repetición de los explotadores de instalaciones radioactivas en caso de pago de indemnizaciones por accidentes derivados de materiales radioactivos que no sean combustibles nucleares

El régimen del derecho de repetición de los explotadores de instalaciones radioactivas se ajustará al régimen establecido en el ámbito de la reclamación de los daños producidos por sustancias nucleares, de modo que el explotador de la instalación radiactiva tendrá derecho de repetición de las indemnizaciones pagadas por los daños a las personas, a los bienes y pérdidas económicas, siempre que concorra alguno de los siguientes supuestos: a) que el daño resultare de un acto o de una omisión con intención de causar un daño, contra la persona física autora del acto o la omisión intencionada; b) que así se hubiese estipulado expresamente en un contrato (nuevo art. 22.3). Esta modificación entrará en vigor el 9 de noviembre de 2023.

Cabe precisar que el derecho de repetición de los explotadores de instalaciones radiactivas, en el caso de los daños al medio ambiente, se encuentra regulado por la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

7. Posibilidad de contratar póliza de seguro conjunta que cubra los riesgos de varias instalaciones nucleares

Se deroga el artículo 38 del Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares, aprobado por Decreto 2177/1967, de 22 de julio. Dicho artículo dispone que «El contrato de Seguro de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares será concertado por el explotador

separadamente por cada una de las instalaciones de la que sea o haya de ser titular [...]». Sin embargo, según manifiesta el propio legislador en la exposición de motivos, tras la entrada en vigor de la Ley 12/2011, «se han puesto de manifiesto las dificultades que dicho artículo ocasiona a la hora de encontrar en el mercado privado de seguros la capacidad de aseguramiento necesaria para dar cobertura por separado a dos instalaciones que, perteneciendo a un mismo titular, estén ubicadas en un mismo emplazamiento, habiéndose tenido que recurrir para complementar la capacidad, donde se ha dado esta situación, al reaseguramiento por parte del Consorcio de Compensación de Seguros para poder dar cumplimiento a las disposiciones de la ley y

de los Convenios». Considerando que la contratación de pólizas separadas para este tipo de casos supone una circunstancia excepcional tanto a nivel nacional como internacional y no siendo un requisito impuesto por el Convenio de París, que permite a los Estados contratantes «decidir que serán consideradas como una instalación nuclear única varias instalaciones nucleares que tengan el mismo explotador y se encuentren en el mismo emplazamiento, así como toda otra instalación situada en ese emplazamiento que contenga combustibles nucleares o productos o desechos radiactivos», se ha estimado oportuno eliminar la exigencia de contratación de pólizas separadas para cada instalación sujeta a responsabilidad por daños nucleares.