

17/2/76

INIS-inf-4453

ASOCIACION INTERNACIONAL DE DERECHO NUCLEAR

LOS PROBLEMAS DEL SEGURO NUCLEAR EN ESPAÑA

Julián Gómez del Campo
POOL ATOMICO ESPAÑOL
Madrid (España)

Florenzia 1977

1.- INTRODUCCION

El Presente trabajo tiene por objeto el estudiar los problemas que, en España, presenta el Seguro de Responsabilidad Civil - por Daños Nucleares.

En una exposición muy corta se trata de analizar los problemas que en la práctica se presentan a la hora de realizar este tipo de seguros, cuya experiencia se remonta a Octubre de 1968, fecha en que entró en funcionamiento la Central Nuclear de Zorita.

La legislación española que regula este tipo de seguros es la siguiente:

- Convenio de la Responsabilidad Civil en Materia de Energía Nuclear firmado en París el 29 de Julio de 1960.
- Ley 25/1964 sobre Energía Nuclear.
- Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares de 22 de Julio, 1967.
- Reglamento sobre Cobertura de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, 1972.
- Ley de Seguros de 1954.

Debo hacer una referencia al modo en que se realizan estos Seguros en España.

Al igual que en otros países, hay un Convenio de Suscripción Conjunta de Riesgos de Origen Nuclear (Pool Atómico Español), cuyo origen se remonta a Octubre de 1968 y que en la actualidad está constituido por 96 compañías de seguros directos y 8 compañías - de roaseguros.

La póliza de Seguro de Responsabilidad Civil de Riesgos Nucleares, basada fundamentalmente en la Ley de Energía Nuclear se emplea para garantizar:

- Seguro de Centrales Nucleares
- Seguro de Transportes Nucleares y Radiactivos
- Seguro de Instalaciones Radiactivas

2.- PRINCIPIOS GENERALES QUE INSPIRAN EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES.

2.1.- Definición del responsable

La Ley de Energía Nuclear es clara a la hora de decidir quién es el responsable: es el explotador de una instalación nuclear o de cualquier otra instalación que produzca o trabaje con materiales radiactivos o que cuente con dispositivos que puedan producir radiaciones ionizantes.

La responsabilidad del explotador es objetiva y limitada en su cuantía hasta el límite de cobertura que se señala en la Ley.

Las garantías de la póliza se extienden además de al explotador a las reclamaciones por daños nucleares que sean presentadas contra cualquier persona que preste un servicio o suministre material o equipo relacionado con el planeamiento, construcción o explotación de la instalación, siempre que:

- a) Se trata de una reclamación que de ser presentada contra el Asegurado hubiera hecho entrar en juego las garantías de la póliza.
- b) Las personas que se beneficien de esa extensión de cobertura, observen lo dispuesto en la póliza y se sujeten a sus condiciones.

2.2.- Casos en que el explotador no es responsable

- a) Si el explotador prueba que la persona que sufra los daños los produjo o contribuyó a ellos por culpa o negligencia, el Tribunal competente le podrá exonerar total o parcialmente de su obligación de abonar una indemnización por los daños sufridos por dicha persona.
- b) Los daños nucleares causados por un accidente nuclear que se deban directamente a conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección o catástrofe de carácter excepcional.

- c) Tampoco son indemnizables los daños nucleares que resulten de la aplicación de sustancias radiactivas a personas sometidas a tratamiento terapéutico.
- d) Los daños personales a los empleados o dependientes del explotador, calificados de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional.
- e) Los daños ocasionados en la propia instalación nuclear o en los dispositivos que produzcan radiaciones ionizantes como consecuencia del accidente en los medios del transporte, y en general en los elementos patrimoniales, cualquiera que sea su titular al servicio del explotador o de la instalación.
- f) Otros daños nucleares que con arreglo a la Ley y Reglamento no son indemnizables por el explotador, por ejemplo:
- i) Los daños diferidos, esto es, aquellos que se produzcan, adviertan o notifiquen transcurridos diez años desde que el accidente se produjo.
 - ii) Los daños personales o materiales causados al autor del robo o hurto de sustancias nucleares, aunque si están cubiertos esos mismos daños a las personas que no hubieran participado en la sustracción.
 - iii) Cuando se declare a un tercero responsable de los daños
 - iv) Los daños debidos a radiaciones ionizantes dentro del plan de explotación normal de la instalación.
 - v) Los daños nucleares debidos a radiaciones ionizantes de aquellas instalaciones radiactivas que con arreglo al Reglamento sobre instalaciones radiactivas no sean objeto de seguro.
 - vi) Daños originados en la propia instalación nuclear o radiactiva.
 - vii) Daños originados en los medios de transporte.

2.3.- Características del Contrato de Seguro

- a) El Contrato de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares debe regirse por los pactos lícitos consignados - en la póliza.
- b) Debe hacerse con arreglo a las normas del Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares. En su defecto - las que rigen los seguros privados en general y las - que dicte el Ministerio de Hacienda.
- c) Las condiciones de la póliza deben ser aprobadas por el Ministerio de Hacienda.
- d) El contrato ha de concertarse separadamente por el - explotador por cada una de las instalaciones de la que sea o haya de ser titular.

Podrá concertarse igualmente por cualquier persona que tenga interés en el aseguramiento de la responsabilidad, expresándolo así en el contrato.

- e) El contrato puede estipularse por un plazo determinado inferior a tres años o sin limitación de tiempo en cu yo caso se prorroga anualmente a menos que con do me ses de antelación a cada anualidad una de las partes exprese su deseo de rescisión por carta certificada.
- f) Por otra parte el artículo 22 de la Ley de Seguros de 1954 obliga al Asegurador a constituir una reserva de riesgos en curso cuando el vencimiento de la póliza - no coincida con el final del año natural. Este princi pio obliga a los Aseguradores a llevar el vencimiento de todas las pólizas al 31 de Diciembre con el fin de evitar el acreditar el importe de las reservas a los - reaseguradores.
- g) El pago de la prima ha de hacerse anticipadamente el . día de su vencimiento y será indivisible. Podrá frac cionarse el pago en anualidades cuando la duración - del seguro sea superior a un año.

La demora en el pago de la prima faculta al Asegurador:

- a exigir intereses desde la fecha de vencimiento
- a exigir el pago de la prima en los términos del Código de comercio.

- a resolver el contrato en los términos que fija el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares.

2.4.- Requisitos legales del Asegurador

- a) Las Compañías de Seguros son las únicas que pueden obtener la autorización del Ministerio de Hacienda para operar en este ramo de seguros, estando excluidas las mutuas.

- b) Tanto los modelos de pólizas, notas técnicas, tarifas de primas y recargos deben ser autorizadas por el Ministerio de Hacienda.

- c) Las entidades de seguros aprobadas pueden reunirse para los fines previstos en el Reglamento de Cobertura de Riesgos Nucleares, en una o varias asociaciones y podrán tener personalidad jurídica.

La legislación nuclear española presenta una peculiaridad al regular la posibilidad de creación de un Pool de estos seguros.

Siguiendo esta regulación el Pool Atómico Español se constituyó en Octubre de 1967.

- d) La agrupación o Pool deberá estar aprobada por el Ministerio de Hacienda y en representación de todas las entidades podrá aceptar riesgos y ceder en reaseguro la parte de riesgos que estime procedente.

2.5.- La franquicia

La Legislación nuclear establece asimismo una franquicia a cargo del asegurado del 5% de los importes que el Asegurador deba pagar por cada accidente nuclear. Junto a las caracte-

rísticas especiales de este riesgo cabe añadir otras razones de ser de la franquicia, como son:

- Sirve para moralizar el riesgo.
- Hace más técnico el contrato de seguro.
- Se consigue una simplificación administrativa al evitar la apertura y tramitación de pequeños siniestros.
- Sirve asimismo para reducir la prima.

2.6.- Siniestros

Ante todo debemos tener una idea de cuando se produce el siniestro en el Seguro de Responsabilidad Civil.

A primera vista se tiende a pensar que el siniestro es el accidente. Sin embargo, debemos tener en cuenta que puede haber accidentes que no originen siniestros porque la víctima no reclame al asegurado. Es más, incluso puede haber siniestro sin accidente, en aquellos casos en que la presente víctima formula una reclamación contra el asegurado (bien porque no ha existido el accidente, bien porque, existiendo, ha de ser imputado a otra persona), lo que da lugar a la correspondiente apertura del siniestro e incluso a la inmediata defensa judicial del asegurado a cargo de la Compañía.

Por consiguiente, el origen del siniestro, desde el punto de vista del asegurado, es la reclamación de un tercero que exija la indemnización del asegurado, siempre que se halle comprendida dentro de las condiciones de la póliza.

De acuerdo con el principio anteriormente expuesto, veamos lo que establece la legislación nuclear:

- a) Tienen derecho a indemnización los perjudicados como consecuencia de un accidente nuclear que le haya causado daños nucleares inmediatos.
- b) El pago de indemnizaciones estará sujeto a la siguiente prelación:

1º.- Daños a las personas, que se indemnizarán según resulte, por lo menos, con la cantidad que correspondiera por la aplicación de las tablas del Seguro de Accidentes de Trabajo. Si la cobertura no fuese suficiente, el Estado arbitrará los medios legales para cubrir la diferencia.

2º.- Daños en el patrimonio de las personas, que se indemnizarán una vez satisfechas las reclamaciones por daños nucleares.

- c) No se incluyen en las indemnizaciones los intereses ni los gastos judiciales.
- d) La acción de indemnización deberá dirigirse conjuntamente contra las entidades aseguradoras. La acción se ejercitará ante los Tribunales de la jurisdicción ordinaria por el procedimiento correspondiente a la cuantía de la reclamación y habrá de entablarse dentro de los diez años desde el accidente si se trata de daños inmediatos y de veinte años si se trata de daños diferidos.

Los reclamantes podrán hacer una reclamación complementaria en el caso de que el daño se agrave pasados dichos plazos y siempre que no se haya dictado sentencia definitiva por el Tribunal competente.

- e) A todos los efectos, los aseguradores quedan obligados frente a los perjudicados y sus causahabientes, en los mismos casos y términos en que lo estuviera el explotador.

2.7.- El control de seguros por la Administración

2.7.1.- La Dirección General de Seguros dependientes del Ministerio de Hacienda tiene las siguientes facultades:

- a) Autorizar o denegar a las entidades aseguradoras para practicar el Seguro de Riesgos Nucleares.

- b) Aprobar los modelos de pólizas que se propongan por las Compañías de Seguros, las notas técnicas y las tarifas de primas, así como su régimen de reservas y los cuadros de coaseguro y contratos de reaseguro.
- c) Asimismo puede determinar los límites y porcentajes de los distintos conceptos que integran las primas comerciales.
- d) Aprobar los Estatutos de las agrupaciones de entidades de seguros, así como de los pactos por los que se rijan.

2.7.2.- El Consorcio de Compensación de Seguros es un organismo dependiente de la Dirección General de Seguros que tiene por objeto cubrir, en régimen de exclusiva, los riesgos extraordinarios o catastróficos, riesgos que no pueden incluirse en las pólizas ordinarias. Estos riesgos catastróficos tienen la exclusión específica de daños causados por guerra nacional o internacional.

Los recursos normales del Consorcio están constituidos por los recargos obligatorios establecidos en favor del mismo sobre las primas comerciales que satisfacen los asegurados de los ramos de seguros incluidos en el régimen consorcial.

En el ramo de Daños a las instalaciones nucleares, el recargo fijado es el 15% de la prima que el Asegurado pagaría si hubiera concertado una póliza convencional de incendios.

En el seguro de Responsabilidad Civil, en cambio, no hay ningún tipo de recargo.

La Ley de Energía Nuclear contempla en su artículo 59 la posibilidad de participación en la cobertura de riesgos nucleares por el Consorcio, en el caso de que no se alcance por las entidades españolas de seguros el límite mínimo de responsabilidad civil previsto en la ley, asumiendo la diferencia hasta el límite indicado.

Si se constituye una asociación por las entidades aseguradoras estará dirigida por un Comité, en el cual el Consorcio tendrá la representación que corresponda a la importancia de la responsabilidad civil asumida de propia cuenta.

Asimismo el Consorcio tiene un derecho a ser informado sobre todas las operaciones de seguro, que se pretendan realizar, de los reaseguros y tendrá la facultad de veto.

7.- EL SEGURO DE INSTALACIONES NUCLEARES

3.1.- La Ley sobre Energía Nuclear española, siguiendo el Convenio de París, exige la cobertura del riesgo nuclear para cubrir los daños inmediatos por cualquiera de los procedimientos siguientes:

- a) Contratación de una póliza de seguro que garantice la cobertura exigida.
- b) Constitución en la Caja General de Depósitos de un depósito en metálico, en valores pignorables o cualquier otra garantía financiera aprobada por el Ministerio de Hacienda, hasta una cantidad equivalente a la cobertura exigida.

Para las centrales nucleares actualmente en explotación, la cobertura exigible es de 350.000.000 de pesetas por accidente. No regula la Ley si este límite ha de considerarse como mínimo, si bien el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares cuando habla de la posibilidad de rescindir el contrato de seguros, parece aludir a que ese límite de responsabilidad establecido en la ley sea considerado como límite mínimo, por varias razones:

- 1ª.- El explotador de una instalación nuclear está impues-
to, como se ha indicado arriba a establecer un con-
trato de seguros a constituir un depósito en meté-
lico en el Ministerio de Hacienda para garantizar el -
límite fijado por la Ley.

- 2ª.- La Legislación española prevee la participación del
Consortio de Compensación de Seguros, organismo de-
pendiente del Ministerio de Hacienda "en la cobertu-
ra de los riesgos asumidos por las compañías de segu-
ros españolas", en el caso de que no se alcanzara por
el conjunto de dichas entidades el límite mínimo de -
la responsabilidad civil previsto en la ley, asumiendo
la diferencia hasta el límite indicado (art.59 de
la Ley 25/1964).

- 3ª.- El Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares, -
cuando determina el modo en que ha de hacerse la res-
cisión del contrato de seguros prevee que los asegura-
dos y aseguradores podrán pactar libremente la suma -
asegurada pero esta suma "no será en caso alguno infe-
rior al duplo del montante de la responsabilidad exi-
gible al explotador por cada accidente" (art.48).

Este tema sobre el límite mínimo de responsabilidad -
por accidente y sobre el doble del límite a la hora -
de concertar un contrato de seguros no ha sido enten-
dido, más que en parte, por los explotadores de insta-
laciones nucleares. Estos consideran adecuado el prin-
cipio de responsabilidad por un límite mínimo por ac-
cidente de Pesetas 350.000.000. Sin embargo consideran
actualmente el hecho de contratar una póliza de seguro
por una suma asegurada al duplo del límite por acciden-
te es lesivo a sus intereses económicos. Por ello aluden
las siguientes razones:

- 1.- La posibilidad de ocurrencia de un accidente gra-
ve que pusiese en juego Pesetas 350.000.000 es re-
mota.

- 2.- Admitiendo esta posibilidad, la instalación nuclear deberá pararse por un período largo de tiempo, si - no definitivamente.
- 3.- La experiencia mundial sobre ocurrencia de accidentes graves que hayan puesto en juego el límite de garantía asegurada es nula.
- 4.- La prima de seguro se puede abaratar, como realmente ha sucedido, en un 10% aproximadamente.

Sin pasar a discutir sobre la admisibilidad o no, de estas razones los problemas que se plantean son los siguientes:

- 1.- El Seguro se contrata por expresa voluntad del Asegurado, por una suma asegurada menor a la exigida por el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares.
- 2.- La legislación española prevee la posibilidad de que - las garantías de la responsabilidad civil del explotador en sus diferentes formas deberán ser repuestas por su titular, cuando estas fueran insuficientes para responder de la obligación para cuya seguridad se hubiera constituído y que sean consecuencia bien, de un accidente nuclear o por otras circunstancias.

Según la legislación vigente solo el explotador de una instalación nuclear es responsable de los daños nucleares inmediatos, es decir, cuando estos se produzcan, adviertan o conozcan dentro del plazo de diez años desde que el accidente tuvo lugar.

La inexistencia de autorización administrativa para operar una instalación nuclear o radiactiva, de seguro o de otra-garantía financiera o su insuficiencia para cubrir la R.C. del explotador no alteran su obligación en caso de accidente nuclear.

Al Ministerio de Hacienda la compete la determinación de la forma y condiciones en que la reposición de garantía debe - hacerse por el explotador.

Mientras tanto cuando esta garantía se agote en todo o en parte a lo largo de los diez años de plazo que existen para presentar reclamaciones al explotador por daños nucleares estarán los posibles terceros perjudicados por otro accidente ocurrido durante la misma anualidad del seguro sin ninguna cobertura constituida por el explotador para tal evento.

4.- EL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL DE TRANSPORTES NUCLEARES

Está previsto en la legislación española la contratación de una póliza independiente para cubrir la responsabilidad del explotador con motivo del transporte de sustancias nucleares.

De este modo la responsabilidad del explotador de una instalación nuclear se efectúa con independencia de la póliza principal mientras que la responsabilidad durante el transporte de sustancias o fuentes radiactivas queda comprendida en la póliza de instalaciones radiactivas, si bien, esta cobertura queda limitada al territorio nacional (comprendidas las islas nacionales).

Los principios que inspiran el seguro de responsabilidad civil de transportes nucleares son:

- 1.- Se suscriben los seguros de este tipo a la vista de la autorización dada al explotador de una instalación nuclear o radiactiva por la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria.
- 2.- Las condiciones de seguro deben ser aprobadas por la Dirección General de Seguros del Ministerio de Hacienda, como ya hemos señalado arriba.
- 3.- En relación con el montante de garantía, este equivale al exigido al explotador de las instalaciones nucleares y radiactivas de que se trate, es decir, el límite mínimo de Ptas. 350.000.000 para instalaciones nucleares y Ptas. 1.000.000 para fuentes radiactivas.

- 4.- El artículo 36 del Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares dispone que el explotador no es responsable - por los daños que se ocasionen en los medios de transporte de sustancias nucleares o radiactivas.
- 5.- No son aplicables las normas que para la resolución del - Contrato de Seguros se establecen para las pólizas de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.
- 6.- Cuando el accidente nuclear sobrevenga durante el transporte de sustancias nucleares por el territorio nacional a otro país, o de un punto a otro de dicho territorio, se rá responsable de los daños el explotador de la instalación nuclear expedidora si radica en territorio nacional y no ha asumido en forma fehaciente dicha responsabilidad otro explotador (art.47).

Sin embargo el transportista podrá ser considerado explotador en relación con las sustancias nucleares transportadas y en sustitución del explotador interesado, siempre - que sea permitida dicha sustitución por la autoridad competente.

Presenta el seguro de responsabilidad civil de transportes nucleares una novedad a la hora de ser exigida la extensión de la cobertura a los daños radiactivos como consecuencia - del transporte de los contenedores vacíos y hayan sido destinados al transporte de uranio nuevo enriquecido o irradiado.

Asímismo es necesario el aseguramiento de la responsabilidad civil cuando se trate de transportar material diverso - como herramientas, material de laboratorio y otra instrumentación que estén irradiados en alguna medida.

Para estos tipos de coberturas el límite de garantía exigido es mínimo y oscila entre 1 y 10 millones de pesetas por transporte.

5.- EL SEGURO DE INSTALACIONES RADIATIVAS

Presenta la Ley Nuclear española una extensión del contenido típico del Convenio de París al referirse en su articulado a las Instalaciones Radiactivas. Estas están definidas en la Ley, en su artº. 2º párrafo 1º como:

- a) Las instalaciones de cualquier clase que contengan una fuente de radiación ionizante.
- b) Los aparatos productores de radiaciones ionizantes.
- c) Los locales, laboratorios, fábricas e instalaciones que produzcan, manipulen o almacenen materiales radiactivos.

Se exceptuarán de esta clasificación las instalaciones, aparatos y materiales cuando la intensidad del campo de irradiación creado por ellas no entrañen riesgo. En el Reglamento de aplicación de esta Ley se detallarán las normas para la excepción.

Es el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 21 de Julio de 1972 el que regula en su título III este tipo de instalaciones quedando el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares vigente en todo lo referente a responsabilidad y seguros.

De esta manera y una vez definido el concepto de Instalación Radiactiva no se consideran como tales:

- a) Los aparatos generadores de radiaciones que se utilicen con fines médicos, que serán objeto de regulación especial por el Ministerio de la Gobernación, de acuerdo con el Ministerio de Industria.
- b) Las instalaciones que produzcan o donde se manipulen o almacenen materiales radiactivos, tales que los núclidos emisores no tengan una actividad total de valor inferior al establecido en el apéndice.
- c) Las instalaciones que aunque contengan materiales radiactivos con actividades superiores a las fijadas en el apartado anterior reúnan las condiciones siguientes:

- 1.- Que el material radiactivo esté protegido contra todo contacto o fuga.
 - 2.- Que en todo punto accesible y a 0,1 metros de la superficie del aparato, la dosis no sobrepase 0,1 mrem por hora, o bien que el flujo de partículas beta o neutrones no sea superior al que produciría una dosis equivalente a la distancia mencionada.
 - 3.- Que estos aparatos sean de un tipo homologado previamente por el Ministerio de Industria.
- d) Instalaciones en las que se utilicen materiales radiactivos - de concentración inferior a 0,002 c/g o materiales radiactivos naturales sólidos de concentración inferior a 0,01 c/g.
- e) Equipos en los que los electrones se aceleren a una energía - no superior a 5 KeV.

Asímismo las instalaciones radiactivas se clasifican de la forma siguiente:

- 1.- Instalaciones radiactivas de primera categoría.
 - a) Las fábricas de producción de uranio, torio y sus compuestos.
 - b) Las fábricas de producción de elementos combustibles de uranio natural.
 - c) Instalaciones industriales de irradiación.
- 2.- Instalaciones radiactivas de segunda categoría.
 - a) Las instalaciones donde se manipulen o almacenen núclidos radiactivos cuya actividad total corresponda a los valores que para esta categoría se especifica en el apéndice.
 - b) Las instalaciones que utilicen aparatos de rayos X que puedan funcionar con una tensión de pico superior a 200 KV.
 - c) Los aceleradores de partículas y las instalaciones donde se utilicen fuentes de neutrones.

3.- Instalaciones radiactivas de tercera categoría.

- a) Las instalaciones donde se manipulen o almacenen núclidos radiactivos cuya actividad total corresponda a los valores que para esta categoría se especifica en el apéndice.
- b) Las instalaciones que utilicen aparatos generadores de rayos X cuya tensión de pico sea inferior a 200 KV.

Teniendo en cuenta esta clasificación, la cuantía de la cobertura de riesgos nucleares se fijará en función de la actividad máxima, la diversidad de las operaciones previstas y las características de la instalación. Es aquí también, la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria, el órgano encargado de la estimación de su cuantía.

Cuando se trata de aparatos de Rayos X incluidos en la segunda categoría la cuantía se calcula partiendo de una base fija de 5 millones de pesetas afectada por un coeficiente mayor o menor que la unidad según las características de la instalación y las operaciones a realizar.

Para las instalaciones de tercera categoría el límite de cobertura por accidente es de un millón de pesetas.

En ningún caso, la cobertura podrá ser inferior a un millón de Ptas.

Cuando la cantidad de radionúclido, siendo superior a la indicada anteriormente sea inferior a 100 mCi, 10 mCi o 100 mC según pertenezca respectivamente a los grupos A, B, C o D, la instalación radiactiva es de tercera categoría. Si la cantidad es superior a estos límites la instalación es de segunda.

