

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa  
(Director)

# La Responsabilidad por Daños Nucleares o Radiactivos

Comentario a la Ley 12/2011, de 27 de mayo



ics  
Universidad  
de Navarra  
Instituto Cultura y Sociedad

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

56.947

ANGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA  
Director



# La Responsabilidad por Daños Nucleares o Radiactivos

Comentario a la Ley 12/2011,  
de 27 de mayo

## Autores

SERGIO SALINAS ALCEGA  
RICARDO DE ÁNGEL YAGÜEZ  
VERÓNICA SAN JULIÁN  
JULIÁN GÓMEZ DEL CAMPO  
EDUARDO PAVELEK ZAMORA  
EDUARDO VALPUESTA GASTAMINZA

JOSÉ ESTEVE PARDO  
ENDRIUS COCCIOLO  
OSCAR CAPDEFERRO VILLAGRASA  
JUAN C. HERNÁNDEZ H.  
ANGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA



ics  
Universidad  
de Navarra  
Instituto Cultura y Sociedad

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

# SUMARIO

Página

PRESENTACIÓN ..... 15

## CAPÍTULO I

LA RECIENTE EVOLUCIÓN DEL ORDENAMIENTO NUCLEAR ESPAÑOL ..... 19

ANGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Navarra*

1. **Introducción** ..... 19

2. **La política condiciona el Derecho Nuclear: características y necesaria gobernanza** ..... 21

2.1. *La nueva situación de las autorizaciones de explotación de las instalaciones nucleares* ..... 25

2.2. *Las nuevas exigencias de seguridad tras Fukushima. Nuevas pruebas de estrés demuestran que aún se puede mejorar en seguridad...* 30

3. **El nuevo Derecho Nuclear en España** ..... 32

3.1. *La Ley de Energía Nuclear de 1964 y el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 1999* ..... 34

3.2. *La nueva regulación del CSN y su importante potestad normativa* 35

3.3. *Las recientes reformas del Ordenamiento Nuclear en España*..... 38

3.3.1. *La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible* 38

3.3.2. *La Ley 8/2011, de infraestructuras críticas* ..... 40

3.3.3. *La Ley 12/2011, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, objeto de este monográfico. Síntesis* ..... 41

3.3.4. *El Real Decreto 1308/2011, sobre protección física de instalaciones y materiales nucleares*..... 43

3.3.5. *Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética*..... 45

4. **El marco normativo de la gestión de los residuos radiactivos en España**..... 47

	<u>Página</u>
4.1. <i>La gestión en España de los residuos radiactivos</i> .....	48
4.2. <i>El Plan gestor de residuos radiactivos</i> .....	50
4.3. <i>El procedimiento para la instalación de un Almacén Temporal Centralizado (ATC)</i> .....	52
4.3.1. <i>La decisión final y la sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de febrero de 2012 sobre el procedimiento de selección del emplazamiento</i> .....	54
4.3.2. <i>El procedimiento posterior a la elección del emplazamiento</i> .....	57
5. <b>Conclusión</b> .....	59

## CAPÍTULO II

### LOS CONVENIOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES ..... 61

SERGIO SALINAS ALCEGA

*Profesor Titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales  
Universidad de Zaragoza*

1. <b>Introducción</b> .....	61
2. <b>Los sistemas internacionales de responsabilidad civil por daños nucleares</b> .....	64
2.1. <i>Elementos comunes a los sistemas internacionales de responsabilidad civil por daños nucleares</i> .....	66
2.2. <i>Problemas resultantes de la duplicidad de sistemas e intentos de solución</i> .....	69
3. <b>El carácter evolutivo de los sistemas internacionales de responsabilidad civil por daños nucleares</b> .....	72
3.1. <i>La extensión del concepto de daño nuclear: la inclusión de los daños medioambientales</i> .....	73
3.2. <i>El incremento de la indemnización cubierta por la responsabilidad por daño nuclear</i> .....	75
3.3. <i>La ampliación del plazo para el ejercicio de la acción indemnizatoria</i> .....	77
4. <b>Consideraciones finales</b> .....	78

## CAPÍTULO III

**LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES: DE LA LEY DE ENERGÍA NUCLEAR DE 1964 A LA ACTUAL REGULACIÓN** 81

RICARDO DE ÁNGEL YAGÜEZ

*Catedrático(e.) de Derecho Civil. Universidad de Deusto*

1.	Introducción .....	81
2.	Aspectos medulares de la LEN .....	82
3.	La regulación de la LRCDN 12/2011 .....	85
3.1.	<i>Responsabilidad</i> .....	86
3.2.	<i>Garantía financiera</i> .....	91
3.3.	<i>Reclamación de responsabilidad</i> .....	92
4.	Recapitulación .....	93

## CAPÍTULO IV

**LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS PRODUCIDOS EN ACCIDENTES RADIATIVOS NO NUCLEARES** 95

VERÓNICA SAN JULIÁN

*Profesora Titular de Derecho Civil. Universidad de Navarra*

1.	Introducción .....	95
2.	Materiales radioactivos no nucleares .....	99
3.	Sujeto responsable y excepciones. ....	101
3.1.	<i>Sujeto responsable</i> .....	101
3.1.1.	El explotador.....	101
3.1.2.	Cuando el explotador es un organismo de titularidad pública.....	102
3.1.3.	El explotador en caso de transporte.....	102
3.1.4.	Otros responsables previstos.....	104
3.1.5.	Varios explotadores o expedidores .....	106
3.2.	<i>Excepciones</i> .....	107
3.2.1.	Causas de exoneración.....	108
3.2.2.	Supuestos que no gozan de la cobertura de la garantía financiera establecida .....	109

## CAPÍTULO III

<b>LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES: DE LA LEY DE ENERGÍA NUCLEAR DE 1964 A LA ACTUAL REGULACIÓN</b>	<b>81</b>
RICARDO DE ÁNGEL YAGÜEZ	
<i>Catedrático(e.) de Derecho Civil. Universidad de Deusto</i>	

1. Introducción .....	81
2. Aspectos medulares de la LEN .....	82
3. La regulación de la LRCDN 12/2011 .....	85
3.1. Responsabilidad .....	86
3.2. Garantía financiera .....	91
3.3. Reclamación de responsabilidad .....	92
4. Recapitulación .....	93

## CAPÍTULO IV

<b>LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS PRODUCIDOS EN ACCIDENTES RADIATIVOS NO NUCLEARES</b>	<b>95</b>
VERÓNICA SAN JULIÁN	
<i>Profesora Titular de Derecho Civil. Universidad de Navarra</i>	

1. Introducción .....	95
2. Materiales radioactivos no nucleares .....	99
3. Sujeto responsable y excepciones .....	101
3.1. Sujeto responsable .....	101
3.1.1. El explotador .....	101
3.1.2. Cuando el explotador es un organismo de titularidad pública .....	102
3.1.3. El explotador en caso de transporte .....	102
3.1.4. Otros responsables previstos .....	104
3.1.5. Varios explotadores o expedidores .....	106
3.2. Excepciones .....	107
3.2.1. Causas de exoneración .....	108
3.2.2. Supuestos que no gozan de la cobertura de la garantía financiera establecida .....	109

3.2.3. Extensión de la responsabilidad del explotador .....	111
4. Lugar y circunstancias en que se produce el evento dañoso .....	112
5. Bienes jurídicos protegidos .....	114
5.1. Bienes jurídicos individuales.....	115
5.2. Bienes jurídicos colectivos.....	117
6. Procedimiento de reclamación .....	117
6.1. Procedimiento de reclamación para el caso de daños a la persona, bienes y pérdidas económicas .....	117
6.2. Procedimiento de reclamación para el caso de daños al medioam- biente.....	119
7. Garantías.....	120

## CAPÍTULO V

<b>LAS GARANTÍAS FINANCIERAS EN LA COBERTURA DEL RIESGO NUCLEAR Y RADIATIVO: ANÁLISIS, TIPOLOGÍA Y EXTENSIÓN.....</b>	<b>125</b>
---	------------

JULIÁN GÓMEZ DEL CAMPO  
*Aseguradores de Riesgos Nucleares, AIE*  
 EDUARDO PÁVELEK ZAMORA  
*Abogado*

1. Los orígenes .....	125
2. Responsabilidad y garantías .....	129
3. El seguro nuclear: « <i>Pooling System</i> » .....	133
4. Las modalidades de seguros nucleares .....	138
5. El seguro de responsabilidad civil nuclear en España: cuestiones previas .....	141
6. El seguro de instalaciones nucleares de Espanuclear.....	149
7. Los daños ambientales.....	156
8. Las instalaciones radiactivas .....	159
9. Los Protocolos de París de 2004.....	165
10. Hacia una Directiva europea de responsabilidad civil nuclear .....	166

	<u>Página</u>
11. Corolario .....	168

## CAPÍTULO VI

<b>RÉGIMEN DE TITULARIDAD DE LAS INSTALACIONES NUCLEARES: PREVISIONES TRAS LA LEY 12/2011 .....</b>	<b>173</b>
---	------------

EDUARDO VALPUESTA GASTAMINZA

*Catedrático de Derecho Mercantil Universidad de Navarra*

1. La situación actual de la «propiedad» de las centrales nucleares...	173
2. La nueva normativa recogida en la Ley 12/2011.....	178
2.1. <i>Precedentes y gestación de la norma .....</i>	<i>178</i>
2.2. <i>El concepto de «titular de la autorización» o «explotador de una instalación» .....</i>	<i>180</i>
2.3. <i>Los requisitos del «titular de la autorización» .....</i>	<i>182</i>
3. Posibilidades de configuración de la titularidad de las instalaciones nucleares tras la Ley 12/2011 .....	185
3.1. <i>Las posibilidades de configuración en abstracto .....</i>	<i>185</i>
3.2. <i>Las propuestas de las empresas implicadas.....</i>	<i>189</i>

## CAPÍTULO VII

<b>EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS AMBIENTALES DE ORIGEN NUCLEAR.....</b>	<b>191</b>
---	------------

JOSÉ ESTEVE PARDO

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona*

1. Planteamiento .....	191
2. Las claves del modelo de responsabilidad medioambiental .....	192
2.1. <i>Un modelo de listas, enumerativo y no conceptual .....</i>	<i>192</i>
2.2. <i>El concepto de daño ambiental y su determinación última por remisión a listas contenidas en diversos anexos .....</i>	<i>193</i>
2.3. <i>Responsabilidad sin víctimas .....</i>	<i>194</i>
2.4. <i>Restauración o prevención de daños ambientales .....</i>	<i>195</i>
2.5. <i>¿Responsabilidad sin responsable? El responsable como sujeto contingente y no imprescindible .....</i>	<i>196</i>
2.6. <i>El establecimiento de la relación de causalidad. La presunción de causalidad .....</i>	<i>197</i>



	<u>Página</u>
2.7. <i>El carácter objetivo o subjetivo de la responsabilidad según el tipo de instalación. Las circunstancias exonerantes de la responsabilidad</i>	198
2.8. <i>Aseguramiento y cobertura de las responsabilidades</i>	199
2.9. <i>La «desjudicialización» de la responsabilidad medioambiental. Su exigencia a través de un procedimiento administrativo</i>	200
3. <b>Las relaciones con la legislación sobre responsabilidad civil por daños nucleares</b>	200
3.1. <i>La Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley del Sector Eléctrico</i>	201
3.2. <i>La Ley 12/2011, de 27 de mayo, de Responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos</i>	201

## CAPÍTULO VIII

<b>LAS CATÁSTROFES NA-TECH, LOS PLANES DE EMERGENCIA NUCLEAR Y SU COORDINACIÓN CON OTROS SECTORES DE EMERGENCIA AMBIENTAL</b>	203
---	-----

ENDRIUS COCCIOLO

*Profesor Lector de Derecho Administrativo*

*Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT)*

*Universitat Rovira i Virgili*

1. <b>Catástrofes NaTech, administración del riesgo y derecho de las emergencias</b>	204
1.1. <i>La catástrofe de Fukushima como metáfora de la crisis de la modernidad</i>	205
1.2. <i>Catastrofes NaTech, incertidumbre y responsabilidad</i>	209
2. <b>Protección Civil y Planes de Emergencia Nuclear</b>	216
2.1. <i>La protección civil: evolución y relación con la Administración del riesgo y las situaciones excepcionales de emergencia</i>	216
2.2. <i>La planificación de protección civil</i>	222
2.3. <i>Los planes de emergencia nuclear. Tipología, características y audiencia después de la STS 7138/2008</i>	225
2.4. <i>Los planes de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares. Alcance territorial y categorización de la planificación</i>	229
2.5. <i>Los planes de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares. Organización, estructura y funciones</i>	233

	<u>Página</u>
3. La cuestión de la coordinación del PENTA y del PLASEQTA después de la Ley 12/2011.....	234
3.1. <i>Competencias, coordinación e integración en materia de protección civil y emergencias nucleares</i> .....	235
3.2. <i>Conclusiones. Hacia la integración de las respuestas ante riesgos y catástrofes NaTech</i> .....	238

## CAPÍTULO IX

## LA CONSIDERACIÓN DE LAS CATÁSTROFES NATURALES EN EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES.....

241

OSCAR CAPDEFERRO VILLAGRASA

*Becario FPV (Ministerio de Educación). Departamento de Derecho Administrativo y Procesal. Universidad de Barcelona*

1. Introducción.....	241
2. La consideración de las catástrofes naturales en los regímenes de responsabilidad.....	244
2.1. <i>Fenómenos naturales y fuerza mayor</i> .....	244
2.2. <i>Algunos ejemplos de regímenes de responsabilidad y su respectiva consideración de los fenómenos naturales de carácter extraordinario</i> .....	247
3. La exclusión de la responsabilidad civil por los daños nucleares causados por un accidente nuclear directamente debido a una catástrofe natural de carácter excepcional.....	249
3.1. <i>Regulación nacional</i> .....	249
3.2. <i>Origen</i> .....	251
3.3. <i>Motivación</i> .....	253
4. El nuevo marco: la responsabilidad civil de las explotaciones por los daños nucleares causados por un accidente nuclear directamente debido a una catástrofe natural de carácter excepcional.....	253
4.1. <i>Regulación</i> .....	253
4.2. <i>Origen</i> .....	255
4.3. <i>Motivación</i> .....	257
5. El parque nuclear español y su capacidad de resistencia y reacción ante catástrofes naturales extraordinarias.....	258
5.1. <i>Las pruebas de resistencia: origen y contenido</i> .....	258

	<u>Página</u>
5.2. <i>Resultados del parque nuclear español</i> .....	261
5.3. <i>Conclusión</i> .....	262
6. Reflexiones finales y Conclusiones.....	263
7. Referencias bibliográficas .....	267
8. Documentos.....	268
9. Jurisprudencia.....	269

## CAPÍTULO X

**EL NUEVO ESQUEMA SOCIETARIO DE ENAGAS TRAS LA MODIFICACIÓN DE LA LSH OPERADA POR LA LEY 12/2011** ..... 271

JUAN C. HERNÁNDEZ H.

*Profesor Contratado Doctor de Derecho administrativo*

*Investigador del Instituto Cultura y Sociedad*

*Universidad de Navarra*

1. <b>Introducción: la reforma del esquema societario de ENAGAS en la sistemática de la Ley 12/2011</b> .....	271
2. <b>El papel del transportista y el gestor técnico del sistema en el marco del modelo regulatorio impulsado por el mercado único de la energía</b> .....	272
2.1. <i>La construcción del mercado único del gas</i> .....	273
2.2. <i>Los problemas derivados del modelo de desagregación adoptado por la Directiva de 2003. La respuesta de las instituciones comunitarias y la Directiva de 2009</i> .....	277
3. <b>El impacto de la normativa comunitaria en la reordenación del sector gasista español, y en particular de ENAGAS</b> .....	280
3.1. <i>Creación y privatización de ENAGAS</i> .....	280
3.2. <i>La adopción de un modelo de competencia regulada en el sector gasista y el papel adjudicado a ENAGAS por la LH de 1998</i> .....	284
4. <b>El refuerzo de la independencia y la expansión del marco de actuación de ENAGAS: las reformas aprobadas por la Ley 12/2007 y la Ley 12/2011</b> .....	292
5. <b>Bibliografía</b> .....	295