

LA SEGURIDAD NUCLEAR EN LA ERA DE LAS REVISIONES *INTER-PARES* Y LAS AUTO-EVALUACIONES: LA NUEVA DIRECTIVA DE SEGURIDAD NUCLEAR

NURIA PRIETO SERRANO*

- I. UN NUEVO INSTRUMENTO JURÍDICO COMUNITARIO
- II. EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA
- III. LAS APORTACIONES DE ESTA DIRECTIVA
- IV. CONTEXTO: BLOQUEO DEL *PAQUETE NUCLEAR* Y CONTINUIDAD DE LOS TRABAJOS
- V. PERSPECTIVAS DE FUTURO Y CONCLUSIONES PERSONALES

I. UN NUEVO INSTRUMENTO JURÍDICO COMUNITARIO

El 25 de junio de 2009 se aprobó la Directiva 2009/71/EURATOM del Consejo, sobre Seguridad Nuclear¹. En noviembre de 2010, esta medida se ha completado con una nueva propuesta de Directiva por parte de la Comisión para regular la seguridad en la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos². Con estas dos Directivas la UE se va a convertir

* Experta Nacional Destacada en la Comisión Europea, DG ENER, Unidad D2 «Energía Nuclear, transporte, desmantelamiento y gestión de residuos», Luxemburgo. Asesora jurídica en ENRESA —Empresa Nacional de Residuos— en Madrid, España. Las opiniones expresadas por la autora son personales y no reflejan la posición de la Comisión Europea.

¹ *DO* L 172, 2.7.2009, p. 18.

² Propuesta de Directiva del Consejo para la Gestión del Combustible Gastado y los Residuos Radiactivos, COM (2010) 618 Final, de 03.11.2010

en el mayor actor internacional con un marco legal vinculante en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares y de la gestión de residuos radiactivos de todo tipo.

Dado que la Directiva de gestión de combustible gastado y residuos radiactivos aún no ha visto la luz, este artículo se centrará en la Directiva 2009/71.

Aunque competencias para ello no le faltan, la Comunidad Euratom no ha entrado a liderar una reforma de fondo en la materia de seguridad de las instalaciones nucleares. La Directiva 2009/71/EURATOM consolida el principio de que el responsable primordial del funcionamiento de una instalación nuclear es su titular, bajo la vigilancia de la autoridad nacional reguladora competente; y de que la responsabilidad sobre la regulación de las instalaciones nucleares en los Estados miembros recae ante todo en los organismos reguladores nacionales. En el ámbito nuclear, hay que señalar que «reguladores nacionales» son, en la Directiva, «las autoridades designadas en un Estado miembro en el ámbito de la regulación de la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares», o más explícitamente definidas «los órganos dotados por el Estado de facultades legales para otorgar licencias y establecer reglamentos sobre emplazamiento, diseño, construcción, puesta en servicio, explotación o clausura de las instalaciones nucleares³» –en el caso español, estas facultades están distribuidas entre el Consejo de Seguridad Nuclear y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio⁴.

Esto significa que en buena parte las condiciones que regulan la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares siguen siendo determinadas por las autoridades nacionales, lo que no altera la situación que ya se venía produciendo en los Estados miembros de la UE. Más adelante en este artículo daremos cuenta de los intentos por parte de la Comisión de modificar esta situación y «comunitarizar» en grado mayor la regulación de la seguridad nuclear.

El referente internacional de esta Directiva se encuentra en la Convención de Seguridad Nuclear del OIEA, adoptada en Viena en 1994. Esta Convención ha sido firmada por 66 Partes Contratantes⁵, entre ellas todos

³ Definición presente en el art. 2 de la Convención de Seguridad Nuclear, véase nota 5.

⁴ El Consejo de Seguridad Nuclear es el organismo competente en las áreas de seguridad nuclear y protección radiológica; en tanto que el Ministerio es la autoridad de licenciamiento para instalaciones nucleares y radiactivas.

⁵ Convención de Seguridad Nuclear, hecha en Viena el 5 de julio de 1994, www.iaea.org/Publications. Cuenta con 66 Partes Contratantes, estatus a septiembre de 2009.

los Estados miembros de la UE y la propia Comunidad Euratom, y se ocupa de las condiciones de seguridad nuclear en las instalaciones nucleares —básicamente, en las *centrales nucleares*.

II. EL CONTENIDO DE LA DIRECTIVA

La Directiva 2009/71/EURATOM reproduce en buena medida el articulado de la Convención de Seguridad Nuclear del OIEA. Los siguientes principios están recogidos en ella casi como un calco de la Convención:

1.—La obligación de los Estados miembros de disponer de un marco nacional donde se establezcan requisitos de seguridad nuclear y condiciones para la concesión de licencias, desde la fase de selección de emplazamientos hasta la operación y clausura de instalaciones nucleares. A tenor de la Directiva, este marco nacional habrá de «mejorar cuando sea necesario» teniendo en cuenta la experiencia de explotación, lecciones aprendidas, etc.

2.—La existencia en los Estados miembros de una autoridad reguladora competente en el ámbito de la seguridad nuclear de las instalaciones, separada funcionalmente de cualquier otro organismo relacionado con la promoción de la energía nuclear. Con un nivel de detalle algo mayor que en la Convención, la Directiva especifica cuáles van a ser las competencias y recursos del regulador: exigir al titular que cumpla los requisitos en materia de seguridad, y que demuestre que los cumple; así como verificar dicho cumplimiento mediante evaluaciones e inspecciones, revistiéndose de la autoridad necesaria para, por ejemplo, suspender la operación de la instalación. A este respecto cabe señalar la importancia del principio de independencia del regulador nacional, que para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de su labor debería salvaguardarse de intereses políticos, industriales y otros⁶.

3.—La responsabilidad indelegable del titular de la licencia, la prioridad a la seguridad y el mantenimiento de recursos financieros y humanos adecuados, con garantías sobre la formación y cualificación del mismo.

⁶ Abundan los artículos sobre la independencia del regulador nuclear. De reciente aparición MACKENZIE, B., «The independence of the nuclear regulator – Notes from the Canadian Experience», *Nuclear Law Bulletin*, Volume 2010/1, nº 85. Un documento institucional relevante desde el Organismo Internacional de la Energía Atómica es «*Independence in Regulatory Decision Making*, INSAG-17, A report by the International Nuclear Safety Advisory Group», OIEA, Viena 2003.

Respecto a la Convención de Seguridad Nuclear, la Directiva aporta pocos aspectos novedosos:

— Frente a la Convención, que restringe su aplicación a las centrales nucleares e instalaciones adjuntas, la Directiva se aplica también a las plantas de enriquecimiento y procesamiento, las de fabricación de elementos combustibles, los reactores de investigación y parte de las instalaciones de almacenamiento de residuos radiactivos y combustible gastado⁷.

— La Directiva introduce una obligación derivada del Convenio de Aarhus⁸: los Estados miembros deben garantizar que se informa a los trabajadores y al público en general acerca de la seguridad de las instalaciones nucleares, siempre que esto no comprometa otros intereses, como la protección física de las instalaciones. De ello serán responsables los órganos reguladores en los ámbitos de su competencia.

Esto en cuanto al fondo. Además existe un paralelismo metodológico importante entre Directiva y Convención de Seguridad Nuclear. El mecanismo de verificación de la Convención de Seguridad Nuclear se basa en la presentación de informes que describen el estado de cumplimiento de la Convención y en la revisión conjunta o *inter pares* de los mismos. Las

⁷ Cubiertas por la Directiva de Seguridad Nuclear se encuentran las instalaciones de almacenamiento de combustible gastado (como el anunciado Almacén Temporal Centralizado en el caso español) y las instalaciones de almacenamiento de residuos radiactivos que se encuentren en el mismo recinto y estén directamente relacionadas con las centrales nucleares. Quedan fuera del ámbito de aplicación las instalaciones de residuos radiactivos que se encuentren en emplazamientos distintos. La intención comunitaria es que este otro tipo de instalaciones de residuos sea cubierta por el ámbito de aplicación de la propuesta Directiva sobre Seguridad en la Gestión de Combustible Gastado y Residuos Radiactivos, que se encuentra en fase de negociación en el Consejo. De este modo, ninguna instalación donde se maneje material nuclear quedaría fuera de la regulación sobre seguridad nuclear.

⁸ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 www.unece.org. Cabe señalar que la Comunidad Euratom no es parte del Convenio de Aarhus (ya que entre las competencias de la Comunidad Euratom no figura la protección medioambiental *stricto sensu*, al menos tal como se entendía en la fecha de redacción del Tratado). Con todo, la voluntad política ha sido la de aplicar «en la medida de lo posible» los contenidos del Convenio de Aarhus al ámbito de Euratom –prueba de ello es la inclusión de esta obligación en la Directiva de Seguridad Nuclear. Véanse informes de la Association Nationale des Commissions Locales d'Information ANCLI, www.ancli.fr, acerca de las relaciones entre Aarhus y Euratom: «All legal provisions of the Aarhus Convention apply to the nuclear activities, although at EU level there is a discrepancy between the Aarhus Convention and the Euratom Treaty», etc. www.ancli.fr.

Partes Contratantes presentan sus informes nacionales cada tres años; entonces se organizan reuniones de examen donde cada Parte Contratante presenta oralmente su informe y las demás Partes pueden formular preguntas y debatir acerca de ellos. Desde el OIEA, este mecanismo se complementa con la práctica de auto-evaluaciones, donde unos Estados pueden voluntariamente invitar a una misión del OIEA para evaluar el estado de su reglamentación o su situación reguladora. Reuniones *inter pares* y auto-evaluaciones se han impuesto como un enfoque de Derecho *blando*: su objetivo es más el intercambio de experiencias profesionales y el aprendizaje, que el juicio o la imposición de sanciones. Esto es especialmente relevante para la Convención hecha bajo los auspicios del OIEA, en la que la participación de los Estados tiene carácter voluntario, y que constituye un instrumento incentivador para mejorar la seguridad nuclear sin contener sanciones por incumplimiento.

Desde el mismo enfoque (aunque la Directiva de Seguridad Nuclear sí tiene carácter vinculante como norma jurídica comunitaria; a esto nos referiremos después en este artículo), la Directiva establece varios mecanismos:

1.—A nivel de los operadores nucleares: los titulares de una licencia nuclear habrán de «evaluar y verificar periódicamente y mejorar continuamente la seguridad nuclear de sus instalaciones» (art. 6.2). Esta evaluación recaerá básicamente sobre las medidas adoptadas para prevenir accidentes, incluyendo barreras físicas y descripción de los procedimientos administrativos de protección. Es decir, el proceso según el cual el operador industrial *se examina ante* su regulador, y este lo *evalúa*, se sustituye por otro en el que el titular de la licencia *se evalúa a sí mismo* y el regulador supervisa esta auto-evaluación. La Directiva establece que esta auto-evaluación será «sistemática y verificable» —sin entrar a regular la frecuencia o la forma en que pueda hacerse seguimiento de estas revisiones, ni mucho menos sus posibles consecuencias.

2.—A nivel estatal:

— Los Estados miembros deberán presentar a la Comisión un informe sobre la aplicación de la Directiva cada tres años. Siendo así que informes muy semejantes ya se vienen preparando para la Convención de Seguridad Nuclear, los Estados miembros se servirán de estos y de los ciclos de revisiones ante el OIEA —tampoco se especifica cómo.

- Al menos cada diez años, los Estados miembros realizarán auto-evaluaciones de su marco nacional y su regulador; e invitarán a la revisión de aspectos relevantes sobre ambas cuestiones en reuniones de revisión *inter pares* internacionales. Los resultados de estas revisiones se harán públicos a otros Estados miembros y a la Comisión.

La Directiva habrá de transponerse antes del 22 de julio de 2011.

III. LAS APORTACIONES DE ESTA DIRECTIVA

Dado el contenido de la Directiva tan vinculado a la Convención de Seguridad Nuclear, de la que ya forman parte los Estados miembros de la UE, y ello tanto en el fondo como en los procedimientos de verificación, cabe preguntarse cuál es el valor añadido de este nuevo texto comunitario.

De entrada, la consecuencia más inmediata de que las obligaciones de un Convenio internacional se hayan fijado en un texto normativo comunitario es que van a formar parte del acervo comunitario y su cumplimiento va a ser exigible por la Comisión, susceptible de procedimientos de infracción por la Comisión en caso de incumplimiento y sujeto al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE).

En términos prácticos, como se ha indicado, de manera general los Estados miembros de la UE disponen *ya* de reguladores independientes y realizan *ya* prácticas consideradas seguras al nivel de la Convención de Seguridad Nuclear, por lo que no van a tener que variar en profundidad sus marcos nacionales actuales. Por otra parte, la auto-evaluación deja mucho a la propia apreciación, tanto de los titulares de las licencias como (y sobre todo) de los reguladores nacionales y los Estados miembros. En otras palabras, en muchos Estados miembros lo difícil va a ser *incumplir* la Directiva.

Como señala la Evaluación de Impacto de la Directiva⁹, el valor añadido fundamental de la opción política elegida es que un marco legislativo comunitario vinculante que defina obligaciones básicas y principios gene-

⁹ Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión: Documento que acompaña a la Propuesta de Directiva (Euratom) del Consejo por la que se establece un marco comunitario sobre seguridad nuclear. Resumen de la Evaluación de Impacto {COM(2008) 790 final}{SEC(2008) 2892} , de 26.11.2008.

rales sobre la seguridad de las instalaciones nucleares lograría el objetivo de alcanzar, mantener y mejorar continuamente la seguridad nuclear en la Comunidad, resultado cuya consecución sería menos eficiente a nivel puramente nacional. Este planteamiento presenta también una clara ventaja en el sentido de que ofrece una mayor certidumbre de la reglamentación a nivel comunitario. En nuestra interpretación personal, el valor no se halla tanto en los cambios que de manera inmediata van a producirse en los Estados miembros como resultado de la transposición de esta Directiva, cuanto en las expectativas comunitarias de que esto sirva de base a aproximaciones legislativas posteriores.

La completa armonización de los niveles de seguridad nuclear en las instalaciones de Europa, como la experiencia ha demostrado, es un objetivo que no se puede alcanzar de manera inmediata. En su manifestación última, este objetivo supondría que incluso las condiciones de licenciamiento de instalaciones nucleares se hallarían armonizadas, con sus elementos básicos comunes para toda la UE y con las autoridades reguladoras nacionales como un «filtro» o una instancia para comprobar que diseños genéricos aprobados a nivel comunitario se adaptan a las especificidades del emplazamiento. Esta «visión» es compartida por representantes de la industria y los organismos internacionales, pero de momento no tiene mayor concreción¹⁰.

A este objetivo se podrá contribuir desde esta Directiva así como desde los foros más *blandos* o voluntarios como son el propio OIEA (sus mencionadas auto-evaluaciones), la Agencia de la Energía Nuclear de la OCDE¹¹ o WENRA, que es la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental; en su seno se han definido numerosos niveles de referencia de seguridad para los reactores de generación eléctrica¹². Los avances desde la propia UE son mucho más lentos de lo que se pretendió en un principio y a ello nos referimos a continuación.

¹⁰ Ejemplifican el interés por estos aspectos, inter alia: ENEF sub WG «Nuclear Legal Roadmap, working paper «The importance of new approaches in licensing», 20 de octubre de 2008; (<http://ec.europa.eu/energy>); así como en el seno de la Agencia de Energía Nuclear (OCDE) sobre «Multinational Design Evaluation Program» (www.nea.fr/), etc.

¹¹ Puede consultarse el sitio www.nea.fr

¹² WENRA Working Group on Reactor Harmonisation: «*Harmonisation of Reactor Safety in WENRA countries*», enero 2006.

IV. CONTEXTO: BLOQUEO DEL PAQUETE NUCLEAR Y CONTINUIDAD DE LOS TRABAJOS

Para hacerse una idea de la significación de la nueva Directiva, conviene repasar brevemente los acontecimientos recientes sobre regulación de la seguridad nuclear en Europa.

Tradicionalmente se ha entendido que la seguridad de las instalaciones nucleares es un asunto de regulación nacional. A nivel internacional se adoptó la Convención de Seguridad Nuclear en el año 1994, con los contenidos y formas de verificación que hemos comentado. A nivel comunitario, ningún instrumento regulaba la seguridad de las instalaciones nucleares, porque no se consideraba que existieran competencias comunitarias sobre esta cuestión. La visión tradicional era que la Comunidad puede regular cuestiones de protección radiológica basadas en el Tratado Euratom, pero la seguridad de las instalaciones era exclusivamente un asunto nacional.

Un inciso aclaratorio: dos «disciplinas» diferentes en el Derecho nuclear vienen siendo la protección radiológica y la seguridad nuclear. Por protección radiológica (*radiation protection*) se entiende la protección de las personas de los efectos de la exposición a radiaciones ionizantes y los medios para alcanzar este objetivo¹³. La regulación de la protección radiológica tiene su anclaje en las recomendaciones de la *International Commission for Radiation Protection* (ICRP), que es la autoridad internacional en esta área desde que se empezaron a investigar los efectos nocivos de la radiación¹⁴. Estas recomendaciones son asimiladas por la legislación de los Estados y por organismos internacionales como el OIEA, que a su vez emite normas básicas de seguridad (*Basic safety standards*), que a su vez se convierten en *Derecho blando* en el que se inspira la legislación de los países (en la Unión Europea, un filtro adicional de incorporación de las normas básicas de seguridad lo introduce la Directiva 96/29/Euratom sobre normas básicas de seguridad¹⁵). En definitiva, la competencia comunitaria para regular la

¹³ IAEA *Safety Glossary, Terminology Used in Nuclear Safety and Radiation Protection*, 2007 Edition.

¹⁴ Fundada en 1928, esta Comisión es una organización sin ánimo de lucro que congrega expertos en protección radiológica, véase www.icrp.org.

¹⁵ Directiva 96/29/Euratom del Consejo de 13 de mayo de 1996 por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes *Diario Oficial* n° L 159 de 29/06/1996 p. 0001 – 0114.

protección radiológica fundada en el capítulo 3 del Tratado Euratom ha sido comúnmente aceptada desde los comienzos de Euratom¹⁶. Cuestión distinta es la de la seguridad nuclear, entendida como «seguridad de las instalaciones nucleares», que no se ocupa directamente de las dosis máximas de radiación a las que puede someterse a la población y al entorno, sino más bien de las características que han de tener las instalaciones nucleares para ser consideradas seguras.

Tradicionalmente, la supervisión de las instalaciones nucleares bajo el punto de vista de la seguridad nuclear (y no entendida como «salvaguardias» del capítulo 7 del Tratado) se ha entendido fuera del ámbito de las competencias del Tratado Euratom, y ha sido desarrollada, hasta ahora, bajo la competencia de los Estados miembros de la Comunidad. Con ello, protección radiológica y seguridad nuclear han sido disciplinas distintas que han fundamentado competencias diferentes, si bien dirigidas a un mismo fin: la protección de los trabajadores, de la población y el medio ambiente contra los efectos nocivos de la radiactividad. Sin embargo, en los últimos años se ha perfilado un concepto de seguridad nuclear ampliado, en el que confluyen tanto los aspectos tecnológicos como los de protección sanitaria. Los servicios jurídicos de la Comisión se han referido al *carácter dinámico* del concepto de seguridad nuclear, que no tiene hoy el mismo sentido que en los momentos de fundación de la Comunidad Euratom¹⁷.

Cuando la Comunidad Euratom fue a firmar la Convención de Seguridad Nuclear se presentó la oportunidad de aclarar la cuestión competencial sobre la seguridad nuclear, ya que un artículo de dicha Convención establece que, cuando un Organismo Internacional la suscriba, debe especificar

¹⁶ La Comunidad estableció por primera vez en 1959 las normas básicas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 del Tratado mediante Directivas de 2 de febrero de 1959 en las que se establecen las normas básicas para la protección sanitaria de los trabajadores y del público en general contra los riesgos que se derivan de las radiaciones ionizantes. Dichas Directivas fueron revisadas en 1962 mediante la Directiva de 5 de marzo de 1962, en 1966 mediante la Directiva 66/45/Euratom, en 1976 mediante la Directiva 76/579/Euratom, en 1979 mediante la Directiva 79/343/Euratom, en 1980 mediante la Directiva 80/836/Euratom, y en 1984 mediante la Directiva 84/467/Euratom; hasta la Directiva actual 96/29. En cada uno de estos casos se ha tratado de «actualizaciones» en el contenido de las Directivas que iban en consonancia con la revisión periódica de las normas básicas de seguridad del OIEA, y estas a su vez con las recomendaciones de la ICRP.

¹⁷ *Health and Safety: Some legal considerations on the scope of Title Two Chapter III of the Euratom Treaty*; Opinion of the Legal Service, Commission Document JUR(2002) 41223.

cuál es su alcance competencial. Comisión y Consejo de la UE hacían una lectura muy diferente de esta declaración de competencias. El Consejo interpretaba que Euratom tenía un alcance limitado a la protección radiológica, y la Comisión defendía que un número mayor de cláusulas de la Convención afectaban a la Comunidad, ya que la seguridad de las instalaciones también se hallaría entre los objetivos del Tratado Euratom.

El asunto llegó al TJCE, que en su sentencia de 10 de diciembre de 2002¹⁸ anunció que no se puede establecer una distinción artificial entre los campos de la seguridad nuclear y la protección radiológica. La conclusión que se extrae de esta sentencia es que la Comunidad Euratom puede regular asuntos relacionados con la seguridad de las instalaciones nucleares, por lo tanto yendo más allá de una mera aplicación de la Convención de Seguridad Nuclear en territorio comunitario.

Esta interpretación sirvió de apoyo a la Comisión, que en 2003 lanzó su iniciativa conocida como «Paquete Nuclear». El paquete nuclear de 2003 constaba originariamente de dos propuestas de Directivas: una sobre seguridad nuclear y otra sobre gestión de residuos radiactivos. Cada una de estas propuestas profundizaba en los aspectos recogidos en las Convenciones del OIEA que afecta a la seguridad de las instalaciones nucleares: la Convención de Seguridad Nuclear y la llamada Convención Conjunta¹⁹.

En lo relativo a seguridad nuclear, la propuesta inicial de la Comisión incluía la creación de un grupo de expertos nacionales, que serían distribuidos entre los Estados miembros para verificar el cumplimiento de la Directiva, entendiéndose que no evaluarían su Estado de origen. La Comisión ejecutaría por sí misma verificaciones de las autoridades reguladoras, en el papel de «controlador de los controladores». Esta propuesta también tenía implicaciones para la gestión de residuos, en la medida en que establecía la obligación de los Estados de aprovisionarse de fondos financieros para el desmantelamiento y la gestión segura de sus residuos radiactivos y combustible gastado.

Hay que señalar como nuevo inciso aclaratorio que, de acuerdo con la citada Convención Conjunta, los Estados deberían disponer de fondos para que se pueda llevar a cabo el desmantelamiento de sus instalaciones nu-

¹⁸ Sentencia de 12 de diciembre de 2002, *Comisión/Consejo*, C-29/99, *Rec.* 2002, p. I-11221.

¹⁹ Convención Conjunta sobre la Seguridad en la Gestión de Residuos Radiactivos y del Combustible Gastado, adoptada en Viena en 2001, véase www-ns.iaea.org/conventions.

cleares y la gestión segura de sus residuos radiactivos. Téngase en cuenta que todos los Estados producen residuos radiactivos, independientemente de si cuentan con centrales nucleares, ya que los residuos radiactivos también se generan por usos médicos, industriales, agrícolas, etc. En el caso de los Estados con centrales nucleares, esto supone la previsión de un sistema para que a lo largo de la vida útil de las centrales se vayan aprovisionando estos fondos, lo que en principio debería hacerse de acuerdo con el principio «quien contamina, paga», es decir, a cuenta del operador eléctrico. Sin embargo, esto no siempre es interpretado del mismo modo por los Estados miembros. Al no existir una regulación común de este aspecto entre los Estados miembros, los fondos de desmantelamiento pueden suponer un importante factor de distorsión de la competencia en el mercado eléctrico europeo.

La Directiva de Seguridad Nuclear contenida en aquel «paquete nuclear» resultó problemática por distintas razones. A algunos Estados les resultaba inaceptable la idea expuesta por la Comisión de que los expertos de unos Estados evaluaran a los reguladores nacionales de otros; o de que la Comisión tuviera que supervisarlos a todos. Otros Estados estaban incómodos con la intromisión comunitaria en los fondos de desmantelamiento —cuestión relevante para la seguridad nuclear, pero también con un gran impacto en la liberalización del mercado eléctrico y las ayudas estatales al sector nuclear. Por unas y otras razones, el Consejo bloqueó aquella iniciativa.

Ello hizo cambiar de estrategia a las instituciones comunitarias. La financiación de la gestión de residuos radiactivos finalmente se resolvió por una vía: la Comisión emitió una Recomendación sobre fondos de desmantelamiento y gestión de residuos en el año 2006²⁰, así como diversos informes sobre esta cuestión²¹.

Por lo que respecta al resto del contenido de la propuesta sobre seguridad nuclear, en marzo de 2007, el Consejo Europeo dio su aprobación al

²⁰ Recomendación de la Comisión 2006/851/Euratom, sobre la administración de los recursos financieros destinados a la clausura de instalaciones nucleares y a la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos.

²¹ Informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados al desmantelamiento de las centrales nucleoelectricas; COM(2004) 719 final de 26 de octubre de 2004. Segundo Informe sobre la utilización de los recursos financieros destinados a la clausura de las instalaciones nucleares y la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos; COM (2007) 794 final de 12 de diciembre de 2007.

establecimiento de un Grupo de Alto Nivel en Seguridad Nuclear y Gestión de Residuos. Este grupo estaría formado por los presidentes de los reguladores nucleares de los Estados miembros y sería la forma de dar anclaje dentro de la UE a un foro de cooperación entre reguladores. El Consejo desarrolló este mandato en mayo de 2007, y en el mes de julio la Comisión emitía una Decisión anunciando la creación de dicho grupo y sus términos de referencia. Este grupo fue bautizado como ENSREG (acrónimo de *European Nuclear Safety Regulators Group*)²². El papel de ENSREG es el de asesorar a la Comisión para que se alcancen posiciones comunes en las áreas de seguridad nuclear y gestión de residuos. Su programa está centrado en la mejora de las prácticas en las dos áreas mencionadas, así como en la transparencia en el sector nuclear. Regularmente ENSREG produce informes que destina a las instituciones europeas (el último en julio de 2009²³).

Otro grupo de apoyo en el seno de la UE contribuye a investigar posibles formas de avance en la regulación nuclear comunitaria: el Foro Europeo de Energía Nuclear, ENEF, cuya creación fue propuesta por la Comisión en 2007²⁴. ENEF es una plataforma amplia donde tienen cabida todos los interesados en el sector nuclear: Gobiernos, Instituciones Europeas, industria nuclear y sociedad civil, y que organiza discusiones abiertas sobre las oportunidades y riesgos de la industria nuclear.

Con la creación de estos grupos se busca el respaldo *ab initio* de la comunidad nuclear y en especial de los reguladores para futuras acciones comunitarias en el ámbito de la seguridad nuclear, evitándose así situaciones como las que condujeron al fracaso del «paquete nuclear».

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO Y CONCLUSIONES PERSONALES

La consecuencia evidente de que la Directiva de Seguridad Nuclear haya quedado configurada de este modo es el mantenimiento de las posiciones de los organismos reguladores nacionales, en detrimento de lo que podría

²² www.ensreg.eu

²³ Report of the European Nuclear Regulators Group to European Council and European Parliament – July 2, www.ensreg.eu/docs

²⁴ <http://ec.europa.eu/energy>.

haber sido una *comunitarización* más rápida o intensa en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares.

Si atendemos a la nueva regulación, en España parece que no va a hacer falta una reforma en profundidad del marco normativo para dar cumplimiento a lo estipulado en la Directiva. Esta misma situación se produce en otros países europeos con elevados estándares de seguridad nuclear, especialmente en aquellos que tienen una experiencia mayor de auto-evaluación, tales como Suecia o Finlandia, donde los reguladores nucleares definen lo que entienden por prácticas seguras desde la colaboración con los operadores²⁵.

Como se ha dicho, parece que estamos asistiendo a un cambio de paradigma en la manera en que regulador y regulado se relacionan. La auto-evaluación del regulado puede dar buenos resultados en culturas habituadas al diálogo abierto y honesto, donde el regulado reconoce sus debilidades y «socráticamente», con las indicaciones del regulador, deduce cómo ha de mejorarlas. Sin embargo, este mismo método en otras culturas acarrea el riesgo de incitar a la autocomplacencia en la redacción de informes y exámenes. Este riesgo existe y no debe ser subestimado. Estamos a la espera de ver cómo se desarrolla la armonización de la seguridad nuclear en Europa por esta vía.

LA SEGURIDAD NUCLEAR EN LA ERA DE LAS REVISIONES *INTER-PARES* Y LAS AUTO-EVALUACIONES: LA NUEVA DIRECTIVA DE SEGURIDAD NUCLEAR

RESUMEN: Esta Nota presenta los contenidos de la Directiva 2009/71/Euratom, de Seguridad Nuclear, explicando su base legal y su relación con la Convención de Seguridad Nuclear. Para poner en contexto la Directiva, la autora refiere brevemente cuál fue la experiencia del fallido «paquete nuclear». Por un lado, se evalúan las aportaciones de esta Directiva en comparación con la citada Convención, si bien señalando que el resultado alcanzado ha tenido un alcance menor que lo pretendido inicialmente en el paquete nuclear. Por otro lado, se cuestiona la efectividad del mecanismo de evaluación de cumplimiento de la Directiva, basado en las autoevaluaciones y las revisiones inter pares.

²⁵ RAETZKE, C. / MICKLINGHOFF, M.: *Existing Nuclear Power Plants and New Safety Requirements – an international survey*. Berlin, Carl Heymanns Verlag, 2006 —en particular, sus capítulos «Relations between authority and operators» para Suecia y Finlandia (pp. 78 y 94).

PALABRAS CLAVE: Euratom, OIEA, Seguridad Nuclear, Convención de Seguridad Nuclear, Organismos reguladores nucleares.

NUCLEAR SAFETY IN THE ERA OF PEER REVIEWS
AND SELF-ASSESSMENTS:
THE NEW DIRECTIVE ON NUCLEAR SAFETY

ABSTRACT: This article presents the contents of the Directive 2009/71/Euratom, on Nuclear Safety, explaining its legal basis and its relationship with the Convention on Nuclear Safety. To put into context the Directive, the author refers briefly the experience of the failed «nuclear package.» On the one hand, the contributions of this Directive are evaluated as compared to the Convention, while noting that the outcome has been less ambitious than originally intended in the nuclear package. On the other hand, the author questions the effectiveness of the mechanism for evaluating compliance with the Directive, based on self-assessments and peer reviews.

KEY WORDS: Euratom, IAEA, nuclear safety, Convention on Nuclear Safety, nuclear regulatory bodies.

LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE DANS L'ÈRE DES «PEER REVIEWS»
ET L'AUTO-ÉVALUATION:
LA NOUVELLE DIRECTIVE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

RESUME: Cet article présente le contenu de la Directive 2009/71/Euratom, de sûreté nucléaire, en expliquant son fondement juridique et ses relations avec la Convention sur la sûreté nucléaire. Pour mettre en contexte la Directive, l'auteur évoque brièvement ce que fut l'expérience de l'échec du «paquet nucléaire». D'une part, elle évalue la contribution de cette Directive par rapport à cette Convention sur la sûreté nucléaire, tout en notant que le résultat a été moins ambitieux que prévu dans le paquet nucléaire. D'autre part, elle s'interroge sur l'efficacité du mécanisme d'évaluation de la conformité à la Directive, basée sur l'auto-évaluations et des examens par les pairs.

MOTS CLES: Euratom, l'AIEA, sûreté nucléaire, Convention sur la Sûreté Nucléaire, Organismes de réglementation nucléaire.