

RG
061.3:620.9(82)
J769
1980
v. 2

Jornadas Nacionales de Energía, Santa Fe, Argentina,
6-10 Octubre 1980.

00.80.04

-225-

C.N.E.A. Biblioteca	
ARCHIVO PUBLICACIONES	
Nº 1	AÑO 1980

DERECHO NUCLEAR EN LA ARGENTINA

Dr. Alberto Morcillo
Dr. Jorge A. Martinez Favini

Encararemos un breve análisis del derecho nuclear en la Argentina a través de sus aspectos institucionales, es decir por intermedio de las normas que crearon el organismo encargado de la materia nuclear en la República Argentina -Comisión Nacional de Energía Atómica- su organización, su desenvolvimiento y su influencia en la legislación.

Entendemos al derecho nuclear como el conjunto de normas que regula la actividad del Estado y de las demás personas, individuales y jurídicas, que y en cuanto, se proponen utilizar la energía del núcleo del átomo.

En primer lugar, debe destacarse la ley orgánica de la Comisión de Energía Atómica, el decreto ley 22.498 del año 1950, que si bien no creó a este ente nacional, que nació con el decreto 10.936 del 31 de mayo de 1950, le dió su conformación y atribuciones actuales.

De esta ley Orgánica surge la autarquía de la Comisión su capacidad para actuar pública y privadamente en todos los órdenes y su doble objeto, promoción y realización de estudios y aplicaciones científicas de energía nuclear y fiscalización de las aplicaciones de dicha energía, para prevenir perjuicios y en todo caso, de utilidad general.

La Administración en sus comienzos era ejercida por un Directorio constituido por un Presidente y cinco Directores, por el decreto 8.521 del año 1968, se modificó esta situación transformando la administración en unipersonal al otorgarse al presidente las atribuciones que antes le correspondían al directorio.

Los recursos de la Comisión son en su mayor parte del Tesoro Nacional, siendo aproximadamente un 10% del presupuesto total los ingresos resultantes de sus propias operaciones y actividades, en los que se destacan lo precibido en concepto de

venta de energía eléctrica a través de la central nuclear en Atucha. La utilización de los recursos mencionados se efectúa con los mecanismos previstos en las leyes de Contabilidad y Obras Públicas. Sobre este punto es necesario ahondar el análisis.

Nuestra experiencia demuestra que es sumamente difícil encarar las gigantescas obras energéticas, las especialísimas contrataciones de servicios y los complejos contratos que implican el desarrollo de equipos mecánicos, electrónicos, etc., a través de las normas de la ley de Contabilidad. Creemos que así lo ha entendido el gobierno nacional cuando excluyó de tal régimen a las sociedades del Estado y encuadró en esta figura societaria a la mayoría de las empresas estatales como Gas del Estado, etc.. Lamentablemente la Comisión no posee tales facilidades operativas lo que ocasiona demora en la gestión e incremento en los costos administrativos, dificultando la concreción de las importantes obras que tiene a su cargo.

Dentro de las funciones institucionales de la Comisión conviene detenernos en una que se ha convertido en la de mayor envergadura ante la importancia creciente de los problemas energéticos en el mundo, la instalación de centrales nucleoelectricas. Esta actividad tan compleja desde el punto de vista tecnológico y tan novedosa en muchísimos aspectos ha influido en la legislación y en el derecho todo.

Para la construcción de la primera central nuclear de Latinoamérica, la Atucha, la Comisión necesitó normas específicas y allí surgió la ley 18.243 y los decretos 749, 7619, ambos del 1968 y los decretos 3.059; 3.060 y 3.061 del año 1969. El texto de estas reglamentaciones es un buen ejemplo de cómo la materia nuclear requiere normas especiales en los más diversos campos del derecho administrativo, minero, laboral, tributario, financiero, comercial, etc., ésta es una característica especial de todo el derecho nuclear, la interrelación permanente de normas, tanto de derecho público como de derecho privado. Esto sucede normalmente en la negociación de los contratos para la construcción de centrales nucleares donde a las cláusulas típicamente comerciales deben agregarse otras de carácter público tales como las referidas a salvaguardia, al licenciamiento de las instalaciones, a las convenciones internacionales aplicables, a las transferencias de tecnología y Know-how, etc.

Para la materialización práctica de los planes y programas en esta materia tan particular es necesario contar con

una política bien definida que encamine el uso de la tecnología hacia las metas que la política general del país ha establecido, por ello se dictó el decreto 3.183 del año 1977 que fija los objetivos y política nuclear de la República Argentina en una extensa enumeración que pretende abarcar todos los campos técnicos de la aplicación de la energía nuclear. Algunos ejemplos de los objetivos son: incrementar la producción de energía nucleoelectrica contribuyendo al desarrollo del interior del país y al ahorro de hidrocarburos, o la n° 10, asegurar el autoabastecimiento de minerales nucleares. En cuanto a las políticas concretas podemos ejemplificar con la n° 5, promover el diseño y la construcción de centrales nucleares con incremento acelerado de la participación técnica e industrial nacional para satisfacer la demanda futura de energía eléctrica, o la n° 22 optar por la tecnología del uranio natural para las centrales nucleares previendo la posible participación de otros combustibles de acuerdo con el interés nacional.

El establecimiento de una política definida y la determinación de un programa nuclear para el mediano plazo instrumentado a través del decreto 302 de 1979 han permitido la iniciación de grandes obras que incidirán favorablemente en el panorama energético nacional. El decreto 302 del año 1979, por el cual se aprobó la construcción de cuatro centrales nucleares de 600 megavatios de potencia, a uranio natural y moderado con agua pesada, así como las instalaciones para la producción del combustible y del agua pesada necesarios, facilita la intervención de empresas locales y disminuye los costos al resultar posible amortizar maquinarias, tecnología y capacitación del personal en varias obras. Con su muy breve articulado este decreto ha sentado las bases fundamentales para el crecimiento de una industria nuclear argentina, que hasta el presente había hecho trabajos aislados y no tenía un futuro previsible que le permitiera adaptar sus estructuras para avanzar en este importante campo del desarrollo tecnológico.

Desde el punto de vista orgánico debemos aclarar que la Comisión de Energía Atómica, como órgano máximo del país en la materia, depende directamente del Presidente de la Nación, de conformidad con lo establecido por el decreto 7.006 del año 1960. Esta circunstancia le permite tener una cierta agilidad en las cuestiones administrativas externas, que sin embargo no es suficiente para suplir los inconvenientes que ya apuntáramos respecto del régimen administrativo y contable in

terno.

En lo que hace a los aspectos operativos de la Comisión corresponde destacar aquellos temas jurídicos novedosos en que el régimen específico se aparta de la normativa general y que constituye, al decir de algunos autores, lo que es hoy el derecho nuclear. Uno de estos temas que es bastante nuevo en nuestro sistema jurídico es el régimen legal de los elementos y minerales nucleares aprobado por el decreto ley 22.477 del año 1956 ratificado por ley 14.467.

Una característica especial de las leyes sobre cuestiones nucleares es la frecuente utilización de definiciones, que son necesarias para precisar los conceptos que aún no tienen un significado unívoco con el cual estén familiarizados aquellos a quienes está dirigida la norma; por ello, el artículo 1º del decreto ley 22.477 define varios términos, entre ellos elemento nuclear, mineral nuclear, material nuclear, yacimiento, mina nuclear, prospección, cateo nuclear, exploración de yacimiento, mina nuclear, preparación de mina nuclear, explotación y unidad de explotación nuclear.

Los aspectos más relevantes del régimen son los referidos a la propiedad de los yacimientos, a la utilidad pública, la libertad de prospección, el análisis por la comisión de los pedidos de registro, derechos del descubridor, forma de explotación, descubrimiento en otras minas y comercialización. Nos referiremos brevemente a cada uno de ellos.

La propiedad de las minas es de la Nación o de las provincias, según el lugar en que se encuentren, con lo cual se sigue a la Constitución Nacional y se evitan interminables polémicas tales como la que ha originado el régimen de hidrocarburos. Si bien el único ente beneficiario de la explotación de los yacimientos nucleares es la Comisión de Energía Atómica, las provincias tienen una participación económica que es convenida con la Comisión.

La utilidad pública de las minas nucleares es superior a la de cualquier otro cateo o exploración minera, por lo que la Comisión puede expropiarlas y en el supuesto de existencia conjunta de minerales nucleares y de otro tipo, la Comisión puede adquirir los nucleares, extraer esto por sí misma, tratando de no perturbar la otra explotación o adquirir todos los minerales cuando sea imposible su extracción por separado; también por esta causa de utilidad pública, la Comisión de Energía Atómica puede requerir la caducidad de la concesión cuando se comprobare que el concesionario ha ocultado maliciosamente la existencia de minerales nucleares.

En el régimen original del decreto ley 22.477 la prospección era libre en todo terreno ya sea éste de propiedad pública o privada, con las pequeñas excepciones de lugares próximos a las fronteras donde haya un trabajo de cateo nuclear o donde esté prohibida en general por el Código de Minería: lugares edificados, jardines, calles, etc.; pero recientemente por la ley 22.246 sancionada el 27 de junio de este año (1980) se ha introducido una importante modificación a este sistema, al establecerse que la Comisión podrá delimitar zonas de prospección nuclear obligatorias con dos modalidades, ordinaria y exclusiva. En la ordinaria que ya existía en el sistema anterior hay prospección libre pero antes de registrarse una mina la Comisión tendrá que realizar prospección en esa zona, en cambio en la exclusiva solamente puede hacer prospección la Comisión de Energía Atómica con límites de extensión no más allá de 60.000 km² y de tiempo no más de cinco años con liberaciones parciales. Esta modificación del régimen tiende a posibilitar a la Comisión a hacer por sí o por medio de contratos con terceros prospecciones extensas que resultan muy costosas, que requieren entonces estar amparadas contra los posibles registros de terceros. Un sistema de similares características acaba de ser aprobado al modificarse el Código de Minería por la ley 22.259 con el mismo sentido de promoción de la minería en gran escala.

La intervención de la Comisión de Energía Atómica en los pedidos de registros de yacimientos es obligatoria y la autoridad minera no puede proceder al registro y asignación de las ochenta unidades de explotación si no hay previo dictamen favorable de la Comisión.

Los derechos del descubridor están limitados en atención a la importancia estratégica de los minerales nucleares y esto impide en primer lugar la utilización del mineral por el descubridor, circunstancia ésta que lo distingue totalmente del concesionario de una mina. Según el régimen del Código de Minería, el descubridor recibe una gratificación en dinero la que no ha sido actualizada desde 1956 por lo tanto ahora carece de significación, tiene además derecho a explotar la mina por contrato con la Comisión y recibe una participación del 5% en el producido en el yacimiento.

La explotación deberá hacerse de acuerdo con las especificaciones técnicas que determinen la Comisión, el contrato no podrá excederse, tendrá una duración no mayor de 20 años, podrá ser renovado por período de 10 años y no se

podrá subcontratar sin autorización previa de la Comisión. El contratista deberá presentar un programa anual de trabajo y un informe de las tareas efectuadas cada año.

La comercialización de los minerales nucleares está prohibida en el ámbito nacional y limitada la exportación a aquellos contratos celebrados por la Comisión que sean expresamente autorizados por el Poder Ejecutivo Nacional. Esta autorización sólo será otorgada si se encuentra asegurado el abastecimiento interno de materiales nucleares, según ha sido establecido recientemente por la ley 22.246. De esta manera, se concilian las posibilidades de exportar con las necesidades energéticas del país. Un ejemplo práctico actual es el convenio de préstamo oneroso de concentrado de uranio al Brasil firmado recientemente, el 20 de agosto de este año, que permite aprovechar excedentes sin perjudicar al avance del programa nuclear argentino.

Otro de los temas específicos del Derecho Nuclear es el correspondiente a la protección radiológica y seguridad, en el cual la Comisión es la autoridad nacional. Por decreto número 842 del año 1958 se puso en vigencia el reglamento para el uso de radioisótopos y radiaciones ionizantes propuesto por la Comisión que es el órgano de aplicación del mismo. Este reglamento establece un régimen para elaborar, adquirir, utilizar, transportar, importar o exportar materiales radiactivos, crea un sistema de permisos específicos para cada caso que la Comisión de Energía Atómica otorga, previa opinión del Consejo Asesor en la Aplicación de Radioisótopos, organismo integrado por cinco miembros, dos de ellos representantes de la Secretaría de Salud Pública, uno de la Universidad de Buenos Aires y dos de la Comisión de Energía Atómica. Establece también este decreto un régimen de sanciones y el contralor permanente por parte del sector técnico especializado de la Comisión.

La resolución n° 481 del año 1977 de la Comisión reglamentó el artículo segundo, inciso b) de la ley Orgánica de limitando la función de autoridad de la Comisión en materia nuclear y estableciendo como objetivos de esta autoridad:

La protección de los individuos y su medio ambiente de los efectos de las radiaciones ionizantes; velar por el cumplimiento de los requisitos técnicos necesarios que aseguren la operación normal de las instalaciones nucleares para prevenir las posibles situaciones anormales en esas instalaciones y mitigar las consecuencias radiológicas de tales situaciones; fiscalizar el uso del material nuclear a fin de evitar su utilización con fines distintos a los que motivaron su

autorización de uso.

La citada resolución pone énfasis en la independencia con que el sector de la Comisión, designado como autoridad, debe actuar frente a cualquier usuario o promotor del uso de la energía nuclear.

Otro tópico muy destacable del derecho nuclear es el referido a las salvaguardias, es decir a los compromisos de no utilización de instalaciones, materiales o información para fi nes militares. Normalmente los países suministradores de equipos y de tecnología requieren la firma de un acuerdo sobre sal vanguardias con carácter previo al contrato comercial correspondiente. La extensión de estas salvaguardias es una materia muy discutida en la actualidad: mientras los países firmantes del tratado de no proliferación de armas nucleares, conocido vulgarmente como TNP, requieren las salvaguardias totales previs tas en ese tratado, (tratado que la República Argentina no ha firmado por considerarlo discriminatorio) nuestro país pretende que las salvaguardias sean las que normalmente aplican el Or ganismo Internacional de Energía Atómica. Así se han firmado a cuerdos de este tipo para la Central Nuclear en Atucha y para la Central en Embalse actualmente en construcción y se está en estos momentos tratando la firma de un acuerdo similar para la construcción de la Central Nuclear de Atucha II que ha tenido bastante estado público de discusión y ha traído bastante demo ras en la contratación respectiva, porque los países exportado res quieren imponer sus sistemas, sus regímenes que nosotros hasta ahora no hemos aceptado; por suerte eso ha salido adelan te y ya en tratativas de ser suscripto en estos momentos.

Otro aspecto muy importante, especialmente para los juristas, es el de la responsabilidad civil por los daños nucleares. Nuestro país ha ratificado por la ley 17.048 la Con vención de Viena del año 1963, cuyos principios básicos son: la responsabilidad objetiva, la limitación de la responsabilidad, la delimitación del sujeto responsable y la garantía del pago.

Una breve explicación de estos puntos nos llevaría a que la responsabilidad objetiva tomada de otros sistemas del derecho donde se habla del riesgo de la cosa, es evidente que el riesgo de las centrales nucleares es lo bastante importante como para justificar que no haya que estar probando la culpa, aparte de los inconvenientes prácticos que ello llevaría por la complejidad técnica.

La limitación de la responsabilidad, en la Conven -

ción de Viena se halla limitada la responsabilidad por cada accidente nuclear a una cifra de cinco millones de dólares, tomando una relación del dólar y la onza de oro a treinta y cinco dólares la onza, que hoy ha variado fundamentalmente, diríamos unas cinco veces más.

Y en cuanto a la delimitación del sujeto responsable, la Convención de Viena especifica muy claramente que el único responsable, el único que realmente pagará las indemnizaciones será el explotador de la central. Cada país está facultado a determinar quién es el explotador de cada una de las centrales.

Y la garantía del pago las dan los respectivos países. En los contratos de construcción de las centrales nucleares, los contratistas exigen siempre una cláusula de indemnidad para ellos y sus subcontratistas, mucho más si en el país en cuestión no hay una delimitación de la responsabilidad, es decir, o no se ha aceptado la Convención de Viena o la Comisión de París que es similar. Ultimamente sobre todo después del accidente de la Central de Three Miles Island de los Estados Unidos, que hemos escuchado esta mañana, están requiriendo garantías especiales que los protejan de las eventuales acciones judiciales, tanto sea en el país de la Central como en todo otro estado, y tanto sea al contratista principal como al subcontratista y proveedores. Por eso yo preguntaba esta mañana al doctor Hull de los Estados Unidos si ya había alguna sentencia, si ya habían tenido que pagar los propietarios de Three Miles Island alguna indemnización, parece que él todavía no conocía si había algún resultado, pero tengo entendido que tiene juicios la empresa propietaria por más de quinientos millones de dólares, así que este problema de la responsabilidad civil por daños nucleares está asustando de gran manera a todos los contratistas porque hacer una central y pagar quinientos millones de dólares de indemnización, se hace imposible para cualquiera.

Lamentablemente en Argentina no tenemos aún una ley que implemente los principios de la Convención de Viena y ello hace que debamos otorgar garantías suplementarias a los constructores de las centrales, además de no tener establecido cuál es el límite de la responsabilidad civil por cada accidente. El límite de los cinco millones de dólares fijados en la Convención de Viena es un límite mínimo que cada Estado puede fijar, es decir no puede fijar un límite inferior a éste de los cinco millones de dólares, pero en la Argentina no está fijado ninguno.

La Comisión de Energía Atómica ha preparado dos proyectos al respecto, un proyecto de decreto declarando a la Comisión explotadora de la central nuclear de Atucha y otro proyecto de ley legislando sobre la responsabilidad civil e implementando los principios de la Comisión de Viena en el país. En este proyecto, que aún se halla en estudio y esperamos que sea sancionado a la brevedad, se pretende mantener el límite mínimo de la Convención de Viena para el explotador y una garantía adicional que daría el Estado para responder por la diferencia con los daños reales que pudieran producirse.

Por otra parte, otro problema genérico que tenemos en la materia es si es conveniente o no establecer, legislar en forma conforme, hacer una sola ley para todos los problemas de energía nuclear. Hay varios países que ya lo han hecho, pero nosotros hasta ahora hemos entendido que es preferible tener normas específicas para cada materia y para cada problema que vaya apareciendo, porque las novedades en esta materia son de todos los días y tener ya determinada previamente una ley genérica nos haría cambiarla prácticamente en forma permanente. Creemos por eso que es conveniente el método hasta ahora utilizado, de hacer una norma para cada uno de los casos en que esto sea necesario.

* * * * *