

PRIMER EJERCICIO

GRUPO A.2. DERECHO NUCLEAR

Tema 1-A.2-6 DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD NUCLEAR Y PROTECCIÓN RADIOLÓGICA. MECANISMOS DE TRANSPOSICIÓN.

ÍNDICE

1. LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INSTITUCIONES

2. LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

- 2.1. Derecho originario**
- 2.2. Derecho derivado**
 - 2.1.1. Reglamentos Comunitarios**
 - 2.1.2. Directivas Comunitarias**
 - 2.1.3. Decisiones Comunitarias**
 - 2.1.4. Recomendaciones y Dictámenes**

3. APLICACIÓN Y EFICACIA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

- 3.1. Efecto directo de las normas comunitarias**
- 3.2. Primacía del Derecho Comunitario**

4. NORMATIVA COMUNITARIA RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NUCLEAR Y LA PROTECCIÓN RADIOLÓGICA

- 4.1. Tratado EURATOM**
- 4.2 Directiva 2009/71/EURATOM (revisada en el año 2014 pendiente de adopción final por Consejo de Ministros la nueva versión de Directiva)**
- 4.3 Directiva 2013/59/ EURATOM por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom**
- 4.4 Directiva 2011/70/EURATOM por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos**
- 4.5 Directiva 2013/51/EURATOM por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano**

NOTA: Aunque en el epígrafe no aparece, se ha incluido una introducción sobre la Unión Europea (UE) y las fuentes del Derecho Comunitario para una mejor comprensión del tema en conjunto y de lo que significan las Directivas de la UE. En realidad para ajustarse al contenido del epígrafe el tema comenzaría directamente en el apartado 4, aunque una pequeña introducción extraída de los tres primeros apartados puede resultar muy adecuada para la comprensión global de los asuntos tratados en las Directivas.

Resumen ejecutivo

Las organizaciones internacionales juegan un papel fundamental en el desarrollo de las actividades reguladoras en materia de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. En concreto, las Directivas adoptadas a nivel comunitario europeo pasaron ser de obligado cumplimiento para el Estado español cuando éste se adhirió a la Comunidad Europea en 1985. Además son importantes porque son jurídicamente vinculantes para todos los Estados Miembros (EM) desde el momento en que son publicadas en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), aunque no hayan sido transpuestas a las legislaciones nacionales.

Dentro de las disposiciones incluidas en la propia Directiva se establece el plazo para su transposición, que en caso de incumplirse puede ser motivo de sanciones. Además las Directivas dejan libertad a los EM para realizar la adaptación de las disposiciones de las mismas al marco normativo nacional de la forma más adecuada para ellos, es decir, no establecen los medios concretos para llevar a cabo la transposición. Puede ser a través de una única disposición legal o de varias, siendo el país el que establece el rango de la nueva normativa a desarrollar o enmendar.

Los temas de Protección Radiológica, Seguridad Nuclear y gestión responsable del combustible gastado y de los residuos radioactivos han merecido atención especial en los últimos años por parte de la Comisión Europea, elaborándose y enmendándose nuevos instrumentos jurídicos comunitarios en este sentido.

Las Directivas de la UE tratan precisamente de establecer requisitos mínimos armónicos en todas las legislaciones de los países miembros en materia de Protección Radiológica, seguridad nuclear y gestión segura de combustible gastado de los residuos radioactivos. Las Directivas EURATOM más importantes en la actualidad son las siguientes:

- Directiva 2009/71/EURATOM (revisada en el año 2014 pendiente de adopción final por Consejo de Ministros la nueva versión de Directiva)
- Directiva 2013/59/ EURATOM por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom
- Directiva 2011/70/EURATOM por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos

- Directiva 2013/51/EURATOM por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano

1. LA UNIÓN EUROPEA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INSTITUCIONES

Durante siglos Europa fue escenario de guerras frecuentes y sangrientas. Pero al mismo tiempo, Europa es una unidad inseparable, fraguada durante siglos en un espacio geopolítico cambiante. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los líderes políticos se enfrentaron con una desgarrada situación, producto de las oleadas de violencia que habían traspasado Europa en la primera mitad de siglo XX. Un constante ideal se configuraba entre sus líderes y llegaron a la conclusión de que la única forma de asegurar una paz duradera entre sus países era unirlos económica y políticamente (integrando vencedores (Francia y demás) y vencidos (Alemania). Ya se habían producido antecedentes inmediatos dirigidos a consolidar la paz en el viejo continente, como la creación de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), en 1948, o la del Consejo de Europa, en 1949. Precisamente en el seno del Consejo de Europa se firmó, en 1950, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

Ahora bien, la Europa actual, la que se configura de forma rotunda y duradera tiene su origen en la firma de los Tratados de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (en adelante CECA), de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante EURATOM).

¿Qué se intenta con estos Tratados, firmados a la sombra de los ecos bélicos?

- _ Tratado CECA _ el control indirecto de la industria armamentística (carbón y acero) por los países que más sufrieron los enfrentamientos de la guerra.
- _ Política económica común – “mercado común”
- _ Controlar la energía nuclear

Así, en 1950, el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, propuso integrar las industrias del carbón y del acero de Europa Occidental. El resultado de ello fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se fundó en 1951 (ya ha expirado, en 2002). La formaban al principio seis miembros, que eran Bélgica, Alemania Occidental, Luxemburgo, Francia, Italia y los Países Bajos. El poder de toma de decisiones sobre estos sectores se puso en manos de un órgano independiente y supranacional llamado “Alta Autoridad”, cuyo primer presidente fue Jean Monet.

Los seis Estados fundadores no tardaron en constatar que este primer Tratado era insuficiente. Reunidos en Messina (1955) decidieron impulsar la creación de dos nuevas Comunidades. En 1957 decidieron integrar otros sectores, por lo que firmaron los Tratados de Roma, creando la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Con el Tratado CEE los EM querían así eliminar las barreras comerciales entre ellos y crear un “mercado común”.

El Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom)

es el resultado del avance científico de la década de los cincuenta. Se estableció con fines pacíficos, según se señala en el preámbulo y en todo su articulado, pero en suma lo que pretendía era el control de la energía nuclear, lo mismo que había ocurrido en 1951 con el control del carbón y del acero (materias primas más en desuso).

En 1967 se fusionaron las instituciones de las tres Comunidades Europeas. Han pasado cincuenta años desde que se firmaron estos tres Tratados, que fueron los cimientos de lo que hoy llamamos Unión Europea. En este periodo el Derecho originario se ha ido modificando y ampliando mediante la firma de tratados o convenios. Se pueden distinguir, según su objetivo y naturaleza, varios tipos:

_ FUNDACIONALES (CECA, CEE, Euratom)

_ RELATIVOS A LAS INSTITUCIONES Y ÓRGANOS COMUNITARIOS (por ejemplo, el de 1967, de unificación de las instituciones de las tres Comunidades)

_ FINANCIEROS O PRESUPUESTARIOS DE ADHESIÓN (Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda (1972), Grecia(1979), España y Portugal (1985), Austria, Finlandia y Suecia(1994), República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (2003) y Bulgaria y Rumanía (2005), Croacia (2013)). EN TOTAL: 28 PAÍSES.

_ MODIFICATIVOS DE LOS TRATADOS FUNDACIONALES O DE ALCANCE MÚLTIPLE (Acta Única Europea (1986), Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992), Tratado de Ámsterdam(1997), Tratado de Niza (2001)

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004), con objetivos similares a los del Tratado de Lisboa, se firmó pero no llegó a ratificarse, Tratado de Lisboa (firmado en 2007, entró en vigor en 2009)

El Tratado de Lisboa tuvo como finalidad hacer la UE más democrática, más eficiente y mejor capacitada para abordar, con una sola voz, los problemas mundiales, como el cambio climático. Los principales cambios acometidos fueron:

- aumento de competencias del Parlamento Europeo,
- cambio de los procedimientos de voto en el Consejo,
- iniciativa ciudadana,
- carácter permanente del puesto de Presidente del Consejo Europeo,
- nuevo puesto de Alto Representante para Asuntos Exteriores y nuevo servicio diplomático de la UE.

La UE cuenta con cinco instituciones, cada una de ellas con una función específica:

1) El Parlamento Europeo, que es elegido por los ciudadanos de los Estados miembros cada cinco años;

2) El Consejo (Consejo Europeo (Jefes de Estado o de Gobierno) y Consejo de Ministros), que representa a los Gobiernos de los Estados miembros;

3) La Comisión Europea, que es el motor y órgano ejecutivo y tiene el monopolio de la iniciativa legislativa

- 4) El Tribunal de Justicia (TJCE), que sirve para garantizar el cumplimiento de la ley y velar por la adecuada aplicación del derecho comunitario;
- 5) El Tribunal de Cuentas, que efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la unión

Estas instituciones están acompañadas por otros cinco importantes organismos, además de otras agencias y tal:

- El Comité Económico y Social Europeo, que expresa la opinión de la sociedad civil organizada respecto a cuestiones económicas y sociales.

Es un órgano consultivo, lo que quiere decir que sus dictámenes no son vinculantes, pero en el procedimiento legislativo es obligado, en ocasiones, que se tengan en cuenta sus opiniones.

- El Comité de las Regiones, que expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales. Es, también, un órgano consultivo, lo que quiere decir que sus dictámenes no son vinculantes, pero en el procedimiento legislativo es obligado, en ocasiones, que se tengan en cuenta sus opiniones

- El Banco Central Europeo, que es el responsable de la política monetaria y de la gestión del euro;

- El Defensor del Pueblo Europeo, que se ocupa de las reclamaciones de los ciudadanos sobre la mala gestión de cualquier institución u organismo de la UE;

- El Banco Europeo de Inversiones, que contribuye a lograr los objetivos de la UE, financiando proyectos de inversión.

Los caracteres que presenta este ordenamiento comunitario son:

a) Es un ordenamiento *autónomo, propio y específico de la UE*, y no puede identificarse ni con el Derecho Internacional Público ni con el Derecho interno de los Estados miembros.

b) Tiene sus propios criterios de atribución de *competencias* a las Instituciones de la Comunidad, con la consiguiente *limitación en el pleno ejercicio de la soberanía de los Estados miembros*.

c) Crea sus propias normas jurídicas en virtud de las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias por los Tratados Constitutivos, que prevalecen sobre el Derecho interno de los países miembros.

El Tribunal Constitucional, sentencia 111/1993, ha declarado que se puede producir una violación del derecho a la tutela judicial efectiva, cuando el Juez prescinde por completo de la existencia de una norma comunitaria que puede ser aplicable al caso, sin motivar por qué no resulta de aplicación con referencia a la vigencia, prevalencia y jerarquía entre ella y el alternativo Derecho interno.

d) Dispone de *un mecanismo de control institucional* para la interpretación y aplicación de sus normas.

e) Dispone de un *sistema propio de revisión de los Tratados constitutivos*, ya que en el Derecho comunitario *no existe una cláusula de denuncia* de los tratados como en el Derecho Internacional Público.

2. LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

El sistema de fuentes del ordenamiento jurídico comunitario comprende dos

grandes apartados, el Derecho originario y el Derecho derivado.

2.1. Derecho originario

El Derecho originario está constituido por los tres Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, además del Tratado de la Unión Europea (1992): CECA (1951) (ya derogado), CE (1957)(antes CEE) y EURATOM (1957). Las disposiciones contenidas en los tratados tienen la máxima jerarquía y prevalecen, sin excepción, en el ámbito de su aplicación material sobre cualquier otra fuente de Derecho comunitario y sobre cualquier acto unilateral o convencional de los Estados miembros.

2.2. Derecho derivado

Comprende los actos normativos que se adoptan por las instituciones comunitarias, en aplicación de los Tratados Constitutivos.

Se denomina también secundario, y se expresa a través de los Reglamentos, las Directivas y las Decisiones. Tales actos normativos se originan en una propuesta de la Comisión, sobre la que decide el Consejo o el Parlamento y el Consejo cuando se trata del procedimiento de codecisión. Las modificaciones introducidas a los tratados constitutivos han ido ampliando las competencias legislativas del Parlamento Europeo, que eran prácticamente inexistentes y que configuraban al Consejo como el principal órgano legislativo.

El Consejo decide, tras consultar con el Parlamento. Si se trata de alguno de los procedimientos en los que se prevé su participación ambos organismos compartirán la competencia legislativa.

2.2.1. Reglamentos Comunitarios

Constituye sin duda la principal fuente de Derecho derivado, por medio de la cual se manifiesta el poder legislativo de las Comunidades. Dispone el artículo 189.2 del Tratado de la Comunidad Europea: “el Reglamento tendrá un carácter general, será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”.

Tres son las notas a destacar:

a) Alcance general del Reglamento: Dado su carácter normativo, el Reglamento se dirige a todos los sujetos en forma abstracta, tanto a los Estados miembros como a las personas físicas o jurídicas que caen bajo su ámbito material de aplicación. Sin perjuicio de este carácter indeterminado de sus sujetos, el Reglamento puede, en algún caso, disponer una aplicación no uniforme en los distintos Estados en función de sus circunstancias. La nota de la generalidad diferencia al Reglamento de la decisión que tiene destinatarios concretos e individualizados.

b) Obligatoriedad en todos sus elementos: Como el Reglamento persigue la uniformidad completa de las legislaciones de los Estados miembros obliga, tanto en el resultado perseguido como en cuanto a las modalidades de aplicación y ejecución. Por ello, no cabe una aplicación parcial. El Reglamento comunitario se superpone en su totalidad a las disposiciones del Derecho interno. El carácter imperativo de todas sus disposiciones diferencia al Reglamento de las Directivas, que sólo obligan en cuanto al resultado.

c) Aplicabilidad directa en cada Estado miembro: Esto supone:
– 1º. Que la ejecución del Reglamento no necesita de ninguna

intervención del poder normativo nacional ni de ningún acto de transposición por la autoridad nacional.

– 2º. Que los Reglamentos otorgan derechos e imponen obligaciones directamente a todos sus destinatarios.

– 3º. Que la única condición de aplicabilidad de los Reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas en las nueve lenguas oficiales, entrando en vigor en la fecha que ellos fijen, o a falta de ella, a los 20 días de su publicación (artículo 191).

2.2.2. Directivas Comunitarias

Dispone el artículo 189.3 del Tratado CE que “la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y sus medios”. Cuatro son sus notas:

a) Se dirige a los Estados miembros y sólo a ellos obliga.

b) La Directiva obliga, en cuanto al resultado que deba conseguirse, de ahí que sea éste el instrumento preferentemente utilizado por la Comunidad para conseguir la necesaria armonización de las disposiciones nacionales.

c) La Directiva deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para su cumplimiento. Se necesita, por tanto, un acto de transposición de la Directiva a cargo de las autoridades nacionales. La discrecionalidad de las mismas ha sido matizada por el Tribunal de Justicia, precisando que:

1º. Los Estados deben elegir la forma y los medios más adecuados para garantizar el efecto buscado por la Directiva.

2º. El acto de transposición, efectuado por las autoridades nacionales para cumplir la Directiva, debe llevarse a cabo en el plazo de ejecución previsto en la misma Sentencia de 1976 en el Asunto ROYER.

d) La Directiva surte efecto por su notificación al Estado o Estados destinatarios, siendo su publicación en el DOCE simplemente facultativa a efectos de información, excepto que se dirija a todos los miembros o se haya adoptado por el procedimiento de la codecisión (Artículo 191 Tratado CE).

2.2.3. Decisiones Comunitarias

De acuerdo con el Artículo 189.4 del Tratado, “la Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”.

a) Es obligatoria en todos sus elementos, al igual que el Reglamento y al contrario que la Directiva, la Decisión vincula en todos sus elementos.

b) Es obligatoria únicamente para sus destinatarios, al contrario que el Reglamento, la Decisión tiene un carácter puramente individual no general y abstracto; puede dirigirse bien a un individuo, bien a una empresa, o bien a un Estado miembro. Normalmente aplica las normas de los tratados a los casos particulares.

c) Surte efecto con su notificación a los interesados al igual que la Directiva (Artículo 191 del tratado).

2.2.4. Recomendaciones y dictámenes

El artículo 189.5 del Tratado recoge ambas figuras, que se distinguen de los restantes actos que hemos visto en que no son jurídicamente vinculantes para sus destinatarios.

La recomendación constituye una invitación a los Estados para que adopten un determinado comportamiento, por lo que se suele utilizar como medio de armonización de legislaciones.

El dictamen es un acto a través del cual las instituciones comunitarias expresan su juicio con respecto a un asunto determinado.

3. APLICACIÓN Y EFICACIA DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Respecto a la integración europea y a la aplicación del Derecho Comunitario (DC), se requieren imaginación y tiempos de maduración en la vocación comunitaria para que en un futuro no muy lejano se llegue a soluciones que contemplen la supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno (DI) de cada Estado Parte en el ámbito de las competencias que le fueron delegadas a la Comunidad. Y es en ese momento en el que se pondrá realmente de manifiesto la eficacia del Derecho Comunitario.

Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Constitucional no pueden concebirse en un nivel de enfrentamientos, sino en el plano de una mutua cooperación. El Derecho Constitucional Comunitario regirá conjuntamente con el Derecho Constitucional Estatal. Citando a Gros Espiell: “la Internacionalización del Derecho Constitucional requerirá un lógico reacomodamiento en la jerarquía de las normas jurídicas comunitarias y estatales”.

El hecho de reconocer eficacia jurídica a actos legislativos nacionales que invadan las atribuciones del Poder Legislativo de la Comunidad, o que sean incompatibles con las disposiciones del DC, equivaldría a negar el carácter efectivo de los compromisos incondicional e irrevocablemente asumidos por los Estados miembros en virtud de los Tratados, y pondrían en duda las bases mismas de la Comunidad. Las atribuciones de la Comunidad son efectivas tanto en el plano interno como externo de los Estados Miembros, dado que las mismas emanan de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad. Al tratarse de poderes delegados en la Comunidad, ello implica necesariamente una limitación definitiva en determinados ámbitos de los derechos soberanos del Estado en favor del ordenamiento jurídico comunitario, y por lo tanto, cada vez que un Estado invada con su legislación competencias delegadas, estará violando por acto propio esa delegación y la norma no será válida.

La primacía del DC se debe mantener inamovible, pues de lo contrario, los altos fines que inspiran a la Comunidad se verían derrumbados y frustrados.

3.1. Efecto directo de las normas comunitarias

En 1964, en el caso “Costa c/ Enel”, El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en base a las disposiciones de los Tratados, proclamó vigorosamente el carácter obligatorio y la aplicabilidad directa de las normas del DC Derivado:

Los Reglamentos tendrán un alcance general. Serán obligatorios y

directamente aplicables en cada Estado miembro (artículo 249, 2º párrafo del Tratado de la CE). El Tribunal se opone a la aplicación de toda medida legislativa, incluso posterior, incompatible con sus disposiciones.

La Directiva obligará al estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios (artículo 289 3er. párrafo). Por ello el Tratado de la Comunidad Europea considera que sus disposiciones pueden ser invocadas en defecto de medidas de aplicación adoptadas en los plazos, contra toda medida nacional no conforme a las Directivas. Un Estado miembro no puede excusarse en disposiciones, prácticas o situaciones de su orden interno, para justificar el no respeto de las obligaciones y plazos resultantes de las Directivas comunitarias.

La Decisión será obligatoria en todos sus elementos y para todos sus destinatarios (289 3er. párr.), incluso para todos los órganos del Estado, que deben abstenerse de aplicar cualquier norma interna que obstaculizase la ejecución de una Decisión comunitaria.

De otro lado, el Tribunal invocó lo que se ha llamado el **principio de la lealtad comunitaria**, según el cual los Estados miembros se han obligado, en virtud de los Tratados, al cumplimiento de las normas tanto de los mismos (DC Originario) como de las Instituciones (DC Derivado). El principio obliga también a abstenerse de aplicar normas internas anteriores o posteriores, susceptibles de poner en peligro la realización de los objetivos de los Tratados por el incumplimiento de las normas comunitarias. Ello significaría violar este principio de lealtad que traduce en el ámbito comunitario el principio general del derecho: *pacta sunt servanda*.

El **efecto directo** de las normas comunitarias derivadas, como por ejemplo, los Reglamentos o las Decisiones, se plasma en el siguiente párrafo:

“en tanto ellas son parte integrante con rango de prioridad del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros”...

“hacen inaplicable de pleno derecho, por el mismo hecho de la entrada en vigor de la norma comunitaria, toda disposición contraria de la legislación nacional ya sea anterior o posterior a la norma comunitaria”.

Por ello, el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del DC, tiene la obligación de asegurar el pleno efecto de estas normas, dejando si es necesario sin aplicar, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, aún posterior, sin que tenga que pedir o esperar su derogación, ni plantear la cuestión de constitucionalidad en su respectivo Tribunal.

3.2. Primacía del Derecho Comunitario

La tensión dialéctica entre el Derecho Constitucional de cada Estado con el Derecho Comunitario (DC) va progresivamente encontrando caminos de conciliación y coordinación a favor de la primacía del último. Y no puede ser de otro modo, no puede crearse un nuevo nivel de gobierno para la toma de decisiones políticas como es el caso de la Comunidad, sin que los Estados

Miembros deleguen en ella las competencias necesarias que posibiliten su propio objetivo.

El **principio de primacía** implica la prevalencia del DC sobre el DI en caso de conflicto. Es, en palabras de Pescatore, “un presupuesto lógico del sistema jurídico comunitario, una condición existencial”. Es la condición que abre la posibilidad de un derecho común para los Estados Miembros, un derecho que no varíe en cada Estado Miembro y que tampoco dependa de sus normas internas. El principio de primacía establece que siempre que una norma de DI esté en contradicción con una norma de DC, ésta prevalece sobre aquélla y es la que debe ser aplicada. Es un Derecho incondicional y eventual ante el cual los Estados no pueden oponer normas de sus Derechos Internos.

En este tema, tan novedoso y polémico, es la jurisprudencia del TJCE la que nos ha dado los fundamentos que progresivamente van siendo aceptados por la normativa y la jurisprudencia de los Estados miembros, a medida que el proceso comunitario gana en intensidad. Decía Hughes: “La Constitución es lo que los Jueces dicen que es”. En el orden del Derecho Comunitario Europeo se puede decir que “el Derecho Comunitario es lo que los jueces del TJCE dicen que es, tanto respecto de su naturaleza, de la primacía y de sus fundamentos que la sustentan”.

En 1965, en el caso “San Michele”, el TJCE avanza aún más en el tema de la primacía del DC, al negarse a tomar en consideración las normas constitucionales italianas sobre la ratificación de tratados. Podemos decir que en él se sentaron las bases de la primacía que se debe otorgar al DC, ya sea Originario o Derivado, sobre el Derecho Interno; bases y argumentos que fueron reiterados con concordantes precisiones en numerosas sentencias posteriores, que los consolidaron definitivamente.

El Derecho Comunitario no podría existir si tuviera que ceder ante normas constitucionales, legislativas o administrativas nacionales, pues la primacía es una característica absoluta y la condición existencial *sine qua non* de las propias CCEE.

El Tribunal CE en el caso “Comisión c/ Bélgica”, de 1980, afirmó rotundamente que la primacía es “**la regla fundamental para la existencia de la Comunidad**”, y su efecto jurídico más decisivo es la **exclusión o inaplicación de la Norma Interna incompatible con la Norma Comunitaria**, cualquiera sea la materia a que se refiera y en la medida en que exista el conflicto entre ambas.

4. NORMATIVA COMUNITARIA RELACIONADA CON LA SEGURIDAD NUCLEAR Y LA PROTECCIÓN RADIOLÓGICA

4.1. Tratado EURATOM

La mayoría de las normas comunitarias relacionadas con la seguridad nuclear, la protección radiológica y la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos tiene su origen en la Comunidad de la Energía Atómica y, por tanto, su base jurídica suelen ser las disposiciones contenidas en el Tratado EURATOM, tanto sobre las competencias de la Comunidad en estos campos, como sobre los procedimientos legislativos comunitarios que deben seguirse para su creación.

Antes de entrar a ver el contenido de las normas más destacables, conviene reproducir dos Artículos del Tratado, los referidos a la protección sanitaria frente a los peligros resultantes de las radiaciones ionizantes.

Artículo 2. *Para el cumplimiento de su misión, la Comunidad deberá, en las condiciones previstas en el presente Tratado, establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de población y trabajadores y velar por su aplicación...*

Artículo 30. *Se establecerán en la Comunidad normas básicas para la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes. Se entenderá por normas básicas:*

- a. las dosis máximas admisibles con un suficiente margen de seguridad;*
- b. las exposiciones y contaminaciones máximas admisibles;*
- c. los principios fundamentales de la vigilancia médica de los trabajadores.*

Artículo 31. *Serán elaboradas por la Comisión, previo dictamen de un grupo de personalidades designadas por el Comité Científico y Técnico entre los expertos científicos de los EM, especialmente entre los expertos en materia de salud pública. La Comisión recabará el dictamen del Comité Económico y Social sobre las normas básicas así elaboradas. El Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, determinará, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, que le remitirá los dictámenes de los Comités por ella recibidos, las normas básicas mencionadas.*

Art. 35. *Cada Estado miembro creará las instalaciones necesarias a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo, así como la observancia de las normas básicas. La Comisión tendrá derecho de acceso a estas instalaciones de control; podrá verificar su funcionamiento y eficacia*

Art. 37. *Cada Estado miembro deberá suministrar a la Comisión los datos generales sobre todo proyecto de evaluación, cualquiera que sea su forma, de los residuos radiactivos, que permitan determinar si la ejecución de dicho proyecto puede dar lugar a una contaminación radiactiva de las aguas, del suelo o del espacio aéreo de otro Estado miembro.*

La Comisión, previa consulta al grupo de expertos previsto en el artículo 31, emitirá su dictamen en un plazo de seis meses

4.2. Directiva 2009/71/EURATOM (revisada en el año 2014 pendiente de adopción final por Consejo de Ministros la nueva versión de Directiva)

Esta Directiva establece el marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares y tenía por objetivos:

- a) establecer un marco comunitario para mantener y promover la mejora continua de la seguridad nuclear y su regulación;
- b) garantizar que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales adecuadas para un alto nivel de seguridad nuclear en la protección de los trabajadores y el público en general contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares

El ámbito de aplicación de esta Directiva es las instalaciones nucleares entiendo por instalación nuclear, toda instalación de enriquecimiento, instalación de fabricación de combustible nuclear, central eléctrica nuclear, instalación de reprocesamiento, instalación de reactor de investigación, instalación de almacenamiento de combustible gastado, las instalaciones de almacenamiento de residuos radiactivos que se encuentren en el mismo recinto y estén directamente relacionadas con las instalaciones enumeradas anteriormente, en todas las fases de su ciclo de vida.

Esta Directiva establece disposiciones para el organismo regulador en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, para los titulares de las instalaciones y establece por primera vez requisitos en:

- Transparencia e información al público
- Cualificaciones en materia de formación y mantenimiento de las competencias
- El establecimiento de cada diez años, autoevaluaciones periódicas del marco nacional y autoridades competentes mediante la realización de una revisión internacional inter pares de su marco o autoridades nacionales con el objeto de mejorar continuamente la seguridad nuclear. Estas misiones inter pares son las misiones IRRS del OIEA

4.2.1. Revisión de la Directiva 2009/71/EURATOM

Tras el accidente de la central nuclear de Fukushima en Japón en el año 2011 y de los resultados de las pruebas de resistencia en las centrales nucleares europeas llevadas a cabo en el entorno comunitario como consecuencia del accidente ocurrido en Japón, la CE consideró necesario llevar a cabo una revisión de la actual Directiva 2009/71 de EURATOM.

A tal efecto, y teniendo en cuenta el derecho de iniciativa en propuesta de nuevos instrumentos jurídicos propio de la CE, la Comisión presentó en el grupo de cuestiones atómicas del Consejo de la UE (AQG) el día 17 de octubre de 2013, una propuesta de enmienda de la actual Directiva basada en el artículo 31 del Tratado de Euratom y en conexión con el artículo 32 de dicho Tratado.

El día 28 de mayo de 2014, en el grupo de AQG se llegó a un compromiso de texto que está pendiente de adopción por parte de Consejo de Ministros de UE (previsto para julio 2014) y posterior publicación en el DOCE

Esta nueva revisión de documento mantiene los mismos objetivos y ámbito de aplicación de la Directiva de 2009 pero cumple con los objetivos perseguidos por la CE cuando presento esta nueva propuesta de enmienda, relativos al fortalecimiento de los siguientes 4 pilares:

- Refuerzo de las capacidades y competencias de los organismos reguladores en materia de seguridad nuclear y protección radiológica.
- Establecimiento de unos objetivos de seguridad comunes en todo el marco comunitario para las instalaciones nucleares.
- Inclusión de un nuevo instrumento de verificación de los criterios y condiciones de seguridad: *topical peer review*.

- Fortalecimiento de los requisitos de transparencia.

Así mismo, el nuevo texto establece requisitos o disposiciones más exigentes en relación con los procedimientos y mecanismos de que deben disponer los titulares de instalaciones nucleares para realizar la gestión de las emergencias *on site*. El refuerzo de estos requisitos, junto con las disposiciones contenidas en la Directiva 2013/59/EURATOM para la gestión de las emergencias *off site*, cierre el círculo en cuanto al fortalecimiento de la gestión global de las emergencias debidas a incidentes o accidentes en instalaciones nucleares dentro del marco comunitario.

En relación con las misiones de revisión inter pares, se mantienen las ya incluidas en la Directiva 2009/71/EURATOM cada 10 años, y se incluyen unas nuevas misiones de revisión inter pares denominadas *topical peer review*, que se efectuarán cada 6 años.

La nueva enmienda de Directiva incluye el concepto de cultura de seguridad que será de aplicación a todos los niveles; organismo regulador y titular de las instalaciones nucleares.

Esta nueva revisión de la Directiva de 2009 establece un plazo de transposición de 3 años que entrara en vigor a partir de su publicación en el DOCE, estando prevista la fecha de finalización de transposición de la misma para el año 2017.

4.3. Directiva 2013/59/ EURATOM por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom

Esta nueva Directiva publicada en el año 2014 en DOCE pero aprobada en Consejo de Ministros de 2013 modifica las cinco Directivas EURATOM pre existentes en el campo de la protección radiológica.

El motivo para llevar a cabo la modificación de estas Directivas anteriores es las nuevas recomendaciones de la Comisión Internacional de Protección Radiológica (CIPR) en particular su publicación n103 y la revisión de los nuevos conocimientos científicos y experiencias prácticas existentes. Por otra parte esta nueva Directiva también tiene en cuenta la nueva revisión de las normas básicas internacionales de seguridad revisadas por el OIEA con motivo de la publicación de CIPR junto con la Organización Mundial de la Salud, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la Organización del Trabajo, la Agencia de Energía Nuclear de la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos y la Organización Panamericana de la Salud.

El objetivo de la Directiva de 2013 es establecer normas básicas de seguridad uniformes aplicables a la protección de la salud de las personas sometidas a exposición ocupacional, médica y poblacional frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes.

Dentro del Ámbito de aplicación: incluye como novedad la PR de las tripulaciones espaciales y exposiciones de público debida a radón en vivienda y a materiales de construcción (NORM).

Los artículos de esta Directiva se distribuyen en los siguientes capítulos en función del objeto de aplicación:

- Sistema de protección radiológica
- Requisitos de educación, formación e información en protección radiológica
- Justificación y control reglamentario de las practicas
- Exposiciones ocupacionales
- Exposiciones medicas
- Exposiciones poblacionales
- Responsabilidades generales de los Estados Miembros y de las autoridades competentes y otros requisitos de control reglamentario

Asi mismo, la Directiva tiene 19 Anexos con información suplementaria al articulado.

Entre los requisitos más novedosos de la nueva Directiva cabe destacar:

- Adopta exposiciones de ICRP 103: Planificadas, existentes y de emergencia.
- Establece un límite de dosis para cristalino en Trabajadores expuestos de 20mSv/año.
- Establece mayores requisitos de formación para trabajadores expuestos
- Establece el enfoque gradual para control regulador que también se encuentra incluido en normas básicas del OIEA (Notificación, registro y autorización) .
- En el caso de exposiciones médicas se exige implantación de niveles de referencia en diagnostico (DRLs) y mayores requisitos para los equipos médicos a utilizar que emiten radiaciones ionizantes (evaluación dosis a paciente).
- En el caso del radón en viviendas se establece nivel de referencia $< 300\text{Bq/m}^3$ y la necesidad de establecer un Plan de Acción Nacional.
- Nuevos y exigentes requisitos en relación con cooperación internacional en caso de emergencias *off site*
- Establece expertos en protección radiológica. Dos niveles:
 - Radiation Protection Expert (RPE)
 - Radiation Protection Officer (RPO)

Esta Directiva tiene un plazo de transposición de cuatro años para que los Estados Miembros pongan en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento al articulado de la misma. La fecha límite de transposición es el 6 de febrero de 2018. En España la transposición de esta Directiva está en proceso habiéndose creado un grupo multidisciplinar creado por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Sanidad, Ministerio de Fomento, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Interior y Consejo de Seguridad Nuclear.

4.4. Directiva 2011/70/EURATOM por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos

Esta Directiva tiene como objetivo establecer un marco comunitario para asegurar la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, con el fin de evitar imponer a las generaciones futuras cargas indebidas. Asegurar que los Estados miembros establezcan medidas nacionales adecuadas para lograr un alto nivel de seguridad en la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, a fin de proteger a los trabajadores y a la población de los peligros derivados de las radiaciones ionizantes y garantizar que se organicen la información y la participación públicas necesarias en lo que respecta a la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, con la debida consideración de los aspectos de seguridad y del respeto de los derechos de propiedad de la información.

El ámbito de aplicación de la Directiva es en todas las etapas de la gestión de combustible nuclear gastado procedente de actividades civiles y gestión de residuos radioactivos desde la generación al almacenamiento definitivo, cuando dichos residuos procedan de actividades civiles.

Los aspectos más relevantes que se incluyen en esta Directiva son:

- Los Estados Miembros deberán establecer y mantener políticas nacionales sobre la gestión de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos. La Directiva establecer principios mínimos en que basar estas políticas nacionales.
- El marco nacional preverá un programa nacional para la aplicación de la política establecida a nivel nacional. Se establecen criterios para la elaboración de estos programas nacionales.
- Los Estados Miembros se aseguraran que el marco nacional obligue a dotar de recursos económicos suficientes de modo que estén disponibles cuando se necesiten para la ejecución de los programas nacionales, en particular para la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos, teniendo debidamente en cuenta la responsabilidad de los productores de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos.
- Así mismo, se refuerza la transparencia y participación del público en la toma de decisiones
- Establecimiento de misiones de revisión inter pares cada 10 años de las autoridades competentes y sus programas nacionales a fin de asegurar que se alcanzan altos niveles de seguridad en la gestión del combustible gastado y residuos radiactivos.

España ha transpuesto esta Directiva a nivel nacional mediante la publicación del Real Decreto 102/2014 de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radioactivos.

4.4. Directiva 2013/51/EURATOM por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las

sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano

El objetivo de esta Directiva es establecer los requisitos para la protección de la salud de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano. En ella se fijan valores paramétricos, frecuencias y métodos de control de las sustancias radiactivas.

En relación con esta Directiva hay que tener en cuenta que el control de las aguas destinadas al consumo humano envasadas en botellas u otros recipientes destinadas a la venta, excepto las aguas minerales naturales, con el fin de comprobar que los niveles de sustancias radiactivas se ajustan a los valores paramétricos establecidos en la presente Directiva, debe realizarse de conformidad con los principios de análisis de peligros y puntos de control crítico (APPCC) que exige el Reglamento (CE) n o 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y sin perjuicio de los principios de controles oficiales establecidos en el Reglamento (CE) n o 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Tampoco están dentro del ámbito de aplicación de esta Directiva las aguas minerales naturales y las aguas que son productos medicinales, ya que se han establecido normas especiales para estos tipos de agua en la Directiva 2009/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y en la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Esta Directiva requiere que los Estados Miembros adopten medidas necesarias para establecer un programa apropiado de control de agua destinada al consumo humano para para garantizar que, en caso de incumplimiento de los valores paramétricos establecidos de conformidad con la presente Directiva:

- se evalúe si dicho incumplimiento supone un riesgo para la salud humana que exige adoptar medidas, y
- si es necesario, se adopten medidas correctoras para mejorar la calidad del agua hasta situarla en un nivel que cumpla los requisitos de protección de la salud humana desde el punto de vista de la protección radiológica

Para el establecimiento de este programa apropiado de control de agua la Directiva establece valores paramétricos y puntos de cumplimiento, y estrategias y frecuencia de control, así como acciones para llevar a cabo medidas correctoras y notificación a la población.

Como aspectos novedosos hay que indicar que se incluyen valores paramétricos para radón y tritio en las aguas destinadas a consumo humano, así como Anexos dedicados a establecer metodología de cálculo de Dosis indicativa y características de la ejecución analítica.

Esta Directiva debe ser transpuesta al ordenamiento jurídico nacional antes de la fecha límite establecida que es el 28 de noviembre de 2015. España está trabajando en el proceso de transposición, no habiéndose formado hasta el momento el grupo de transposición nacional.

