

Informe Especial

La Comisión contribuye a la seguridad nuclear de la UE, pero necesita actualizarse



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-15
Alcance y enfoque de la auditoría	16-18
Observaciones	19-73
La Comisión introdujo algunas mejoras en su control de la incorporación de las Directivas de Euratom a las normativas nacionales	19-30
La Comisión estaba mejor preparada para las dos Directivas más recientes	23-24
La Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos no ha sido correctamente transpuesta a la legislación de todos los Estados miembros	25-28
La Comisión tiene en cuenta los resultados de las revisiones por homólogos	29-30
La Comisión gestiona adecuadamente los arreglos para la notificación rápida y e intercambio de información	31-38
Los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de inversión contribuyen a reforzar la seguridad nuclear	39-58
En los dictámenes se evalúa si las inversiones se ajustan a los requisitos jurídicos y formulan sugerencias de mejora	43-47
El marco legislativo vigente necesita actualizarse para reflejar los acontecimientos recientes en el ámbito de la seguridad nuclear	48-58
La Comisión no ha establecido un procedimiento sólido para preparar sus dictámenes sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear y verificar el funcionamiento de las instalaciones de control de la radiactividad	59-73
Conclusiones y recomendaciones	74-80

Anexos

Anexo I – Controles de la Comisión

Anexo II – Ejemplos de casos de disconformidad en la transposición de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos

Glosario

Siglas y acrónimos

Respuestas de la Comisión

Cronología

Resumen

I La UE define la seguridad nuclear como la consecución de condiciones de explotación adecuadas, la prevención de accidentes y la atenuación de sus consecuencias, cuyo resultado sea la protección de los trabajadores y del público en general frente a los riesgos producidos por las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares. Los titulares de la licencia de las instalaciones nucleares (operadores) son los principales responsables de la seguridad de sus instalaciones bajo la supervisión de las autoridades reguladoras nacionales.

II En la UE, el uso pacífico de la energía nuclear se rige por el Tratado Euratom de 1957, por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica y se establece el marco jurídico de sus competencias y actividades. Las recientes Directivas de Euratom establecen los requisitos en materia de seguridad nuclear, residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, así como las normas básicas de seguridad.

III En su auditoría, el Tribunal examinó la manera en que la Comisión ejerció sus competencias para contribuir a la seguridad nuclear en la UE y evaluó la forma en que la Comisión supervisó la incorporación de las Directivas de Euratom a la legislación de los Estados miembros. Por otro lado, analizó los arreglos para la notificación temprana y el intercambio de información en caso de emergencia radiológica, en los que la función de la Comisión se limita a la gestión del sistema. Por último, el Tribunal examinó dos actividades en las que el papel de la Comisión se deriva del Tratado de Euratom: emite dictámenes sobre los proyectos de inversión en energía nuclear y tiene derecho a verificar el funcionamiento y la eficacia de las instalaciones de los Estados miembros para el control continuo del índice de radiactividad.

IV El Tribunal concluye que, en líneas generales, la Comisión ha contribuido de manera positiva a la seguridad nuclear en la UE. Sin embargo, esta institución aún puede actualizar el marco jurídico y sus orientaciones internas.

V La Comisión ha mejorado la manera de controlar la incorporación de las Directivas de Euratom a la legislación de los Estados miembros. En las dos últimas Directivas (la versión modificada de la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas), la Comisión demostró estar mejor preparada que con la Directiva aprobada anteriormente sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.

VI Durante el período de referencia de la auditoría del Tribunal, la Comisión aprovechó los resultados de las revisiones por homólogos como fuente de información cuando evaluaba la conformidad de los Estados miembros con las Directivas de Euratom. Una vez que se completen los controles de transposición y de conformidad, el seguimiento de los resultados de las revisiones por homólogos será todavía competencia de la Comisión.

VII El Tribunal constató que la Comisión gestiona adecuadamente las disposiciones del Sistema Comunitario de Intercambio de Informaciones Radiológicas Urgentes (ECURIE). Podría mejorar el seguimiento de las lecciones aprendidas, pero ha ido desarrollando constantemente el sistema para velar por su buen funcionamiento y garantizar que está actualizado desde el punto de vista tecnológico.

VIII La Comisión examina los proyectos de inversión nuclear para evaluar su compatibilidad con el Tratado Euratom. Emite un dictamen no vinculante para el Estado miembro afectado. El Tribunal ha constatado que el marco vigente para la emisión de estos dictámenes no está actualizado conforme a los últimos acontecimientos políticos, legislativos y tecnológicos. Por ejemplo, a pesar de que muchos reactores reciben inversiones para su explotación a largo plazo con el fin de prolongar el funcionamiento de las instalaciones nucleares más allá de la vida útil inicial prevista en su diseño, el marco actual no expresa claramente la obligatoriedad de notificar estas inversiones a la Comisión.

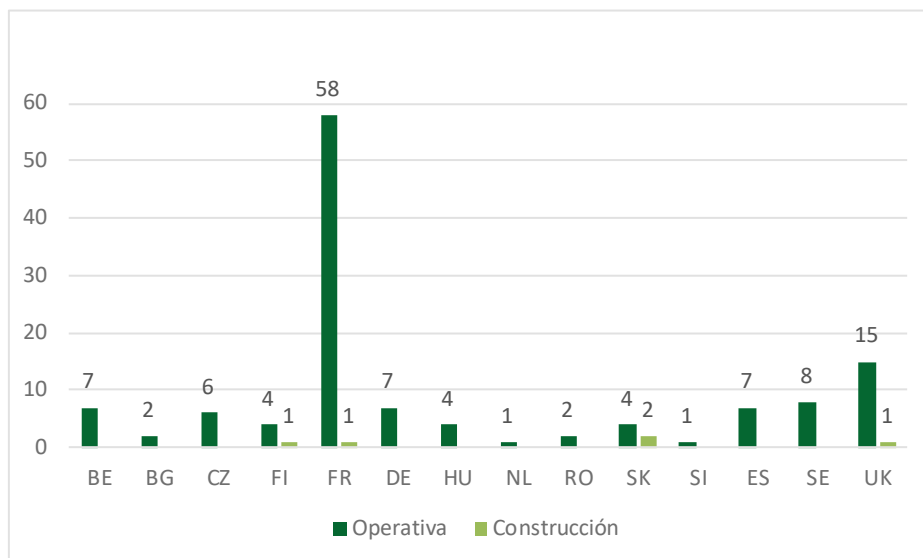
IX En su auditoría, el Tribunal pudo observar algunas limitaciones en los procedimientos aplicados por la Comisión para elaborar los dictámenes sobre los proyectos de inversión en energía nuclear y verificar las instalaciones del Estado miembro destinadas al control continuo del índice de radiactividad. La Comisión carece de procedimientos sólidos que garanticen la exhaustividad y la coherencia de estas actividades.

X Sobre la base de sus conclusiones, el Tribunal formula una serie de recomendaciones en las que se centra en el papel que desempeña la Comisión para controlar la incorporación de las Directivas de Euratom en la legislación nacional, el marco en el que emite los dictámenes sobre proyectos de inversión en energía nuclear, y el enfoque que aplica en la elaboración de los dictámenes y en la realización de verificaciones de las instalaciones de control de la radiactividad.

Introducción

01 Al final de 2018, un total de 126 reactores nucleares eran gestionados por 14 Estados miembros¹ y 4 de ellos estaban construyendo nuevos reactores (véase la *ilustración 1*).

Ilustración 1 – Número de reactores a 31 de diciembre de 2018



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de «International Atomic Energy Agency, Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series No. 2», OIEA, Viena, 2019.

02 En 2017, las centrales nucleares generaron aproximadamente el 25 % de la electricidad producida en la Unión Europea (UE)². Entre 2004 y 2017, la producción de electricidad procedente de las centrales nucleares se redujo alrededor de un 18 %.

¿Cuál es el marco jurídico y organizativo de la seguridad nuclear?

03 El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) es el principal foro intergubernamental para la cooperación científica y técnica en el ámbito de la energía nuclear en todo el mundo. Es el depositario de varias convenciones internacionales clave como la Convención sobre seguridad nuclear, la Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares y la Convención sobre Asistencia en Caso de

¹ «International Atomic Energy Agency, Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series No. 2», OIEA, Viena, 2019.

² Eurostat, estadísticas sobre la energía nuclear.

Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica³. En las normas de seguridad del OIEA se establece una serie de principios, requisitos y recomendaciones fundamentales para garantizar la seguridad nuclear que sirven de referencia a nivel mundial. Otras muchas organizaciones contribuyen a la seguridad nuclear en el mundo y en Europa como, por ejemplo, la Agencia para la Energía Nuclear (AEN)⁴, la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental (WENRA), el Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG)⁵ y a la Asociación Mundial de Operadores Nucleares (WANO).

04 La seguridad nuclear es responsabilidad de cada país usuario de la tecnología nuclear. Corresponde a los **Gobiernos** regular la seguridad nuclear, y los **operadores** de las instalaciones nucleares son los responsables en última instancia de la seguridad de su central. La responsabilidad nacional con respecto a la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares es el principio fundamental sobre el cual se ha desarrollado a nivel internacional la legislación en materia de seguridad nuclear.

05 En la UE, el uso pacífico de la energía nuclear se rige por el Tratado Euratom de 1957⁶, por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y establece el marco jurídico de sus competencias y actividades. Aunque los miembros de Euratom son los mismos que de la UE y se rigen por las instituciones de esta, se trata de una persona jurídica independiente.

06 La Comisión gestiona la actividad nuclear desde tres ángulos diferentes: la seguridad, las salvaguardias y la seguridad nucleares (véase el [recuadro 1](#)).

³ La mayor parte de los Estados miembros son partes contratantes de estas y otros convenios internacionales relativos a la seguridad nuclear.

⁴ En el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la AEN es un organismo intergubernamental que facilita la cooperación entre países con infraestructuras tecnológicas nucleares avanzadas.

⁵ El Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG) es un grupo consultivo independiente de expertos compuesto por representantes procedentes de todos los Estados miembros y un representante de la Comisión que asiste y participa en los debates. Los miembros del grupo eligen un presidente (Decisión de la Comisión de 17 de julio de 2007). Presta asesoramiento y asistencia a la Comisión y facilita consultas, coordinación y cooperación entre autoridades reguladoras nacionales.

⁶ Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Recuadro 1

Seguridad y salvaguardas nucleares

La UE⁷ define la **seguridad nuclear** como la consecución de condiciones de explotación adecuadas, la prevención de accidentes y la atenuación de sus consecuencias, cuyo resultado sea la protección de los trabajadores y del público en general de los riesgos producidos por las radiaciones ionizantes procedentes de instalaciones nucleares.

Las **salvaguardias nucleares** (en que la Comisión tiene competencia exclusiva) son medidas establecidas para garantizar que los materiales nucleares no se desvíen a finalidades distintas de las declaradas inicialmente. Los usuarios y los titulares del material nuclear en la UE tienen la obligación de mantener un registro y declarar ante la Comisión todos los flujos de estos materiales.

El OIEA define la **seguridad nuclear** (una responsabilidad primordialmente nacional) como la prevención, la detección y la respuesta a actos no autorizados de carácter delictivo o intencionado, que implica el material nuclear, otro material radiactivo e instalaciones o actividades asociadas⁸. La protección física de las instalaciones nucleares y de los materiales radiactivos está relacionada con las políticas de seguridad y defensa de los países y, en la mayoría de casos, entra en sus competencias.

07 En la UE, los Estados miembros son responsables de establecer y mantener un marco legislativo, reglamentario y organizativo nacional para la seguridad nuclear. Los titulares de la licencia de las instalaciones nucleares (operadores) son responsables con carácter principal de la seguridad de sus instalaciones bajo la supervisión de las autoridades nacionales de reglamentación.

08 La función principal de la Comisión en el ámbito de seguridad nuclear es formular propuestas para el desarrollo del marco jurídico de Euratom y supervisar la incorporación de los instrumentos jurídicos a la legislación nacional en los Estados miembros. Si la Comisión, en calidad de «guardiana de los Tratados», considera que un Estado miembro está infringiendo las disposiciones de la legislación relativa a Euratom, puede iniciar un procedimiento de infracción.

⁷ Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, modificada por la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo.

⁸ «IAEA Safety Glossary, 2018 Edition», OIEA, 2019.

09 Asimismo, la Comisión tiene derechos y responsabilidades relativos a la seguridad nuclear y protección contra la radiación derivados del Tratado Euratom. Conforme al artículo 35 del Tratado Euratom, la Comisión tendrá derecho a verificar el funcionamiento y la eficacia de las instalaciones de los Estados miembros a fin de controlar de modo permanente el índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo. La Comisión consolida la información remitida por los Estados miembros sobre los índices de radiactividad medioambiental en su territorio⁹.

10 La Comisión examina los proyectos de inversión en energía nuclear previstos en los Estados miembros para comprobar su compatibilidad con el Tratado Euratom. Conforme al procedimiento establecido en los artículos 41 a 44 de dicho tratado, los inversores deberán comunicar a la Comisión los proyectos de inversión en el sector nuclear¹⁰. Posteriormente, la Comisión comunicará su dictamen sobre el proyecto (o su «**parecer**» en los términos del artículo 43 del Tratado Euratom) al Estado miembro de que se trate, acompañado de un análisis de la inversión.

11 Aunque la adopción de medidas de preparación y de respuesta ante situaciones de emergencia sigue siendo competencia nacional, la Comisión opera, gestiona y desarrolla el Sistema Comunitario de Intercambio de Informaciones Radiológicas Urgentes (ECURIE) que se creó a raíz del accidente de Chernóbil de 1986¹¹.

12 Además de la función que le atribuye el marco jurídico, la Comisión facilita el diálogo y la cooperación con los Estados miembros, por ejemplo, a través del Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG). Establece una cooperación con países no pertenecientes a la UE que explotan o construyen centrales nucleares, y celebra acuerdos con terceros países en el ámbito de la cooperación en el sector nuclear. La Comisión también coopera con organizaciones internacionales, como el OIEA y la AEN.

⁹ Artículo 36 del Tratado Euratom.

¹⁰ En relación con los sectores industriales enumerados en el anexo II del Tratado Euratom.

¹¹ Decisión 87/600/Euratom del Consejo sobre arreglos comunitarios para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica.

Las Directivas de Euratom constituyen un marco jurídicamente vinculante para la seguridad nuclear

13 El Tratado Euratom faculta a Euratom a establecer normas de seguridad para la protección sanitaria de los trabajadores y de la población y velar por su aplicación¹². Las normas básicas son adoptadas por el Consejo de la Unión Europea previa consulta al Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión¹³.

14 Desde 1959, poco después de su creación y a través de diversas Directivas, Euratom asentó las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores y contra los peligros derivados de las radiaciones ionizantes. Tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 2002¹⁴ por la que se reconocía y se aclaraba la competencia compartida entre Euratom y los Estados miembros en el ámbito de la seguridad nuclear, el Consejo aprobó una serie de actos legislativos en los ámbitos de seguridad nuclear¹⁵ en 2009 y la gestión de residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado¹⁶ en 2011. La Directiva sobre normas básicas de seguridad se actualiza periódicamente, y en su última modificación se introdujeron también las disposiciones referentes a las Directivas anteriores¹⁷.

¹² Artículo 2, letra b), y Título II, capítulo 3 («Protección sanitaria») del Tratado Euratom.

¹³ Artículos 30 y 31 del Tratado Euratom.

¹⁴ Sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2002, asunto C-29/99, Comisión contra Consejo, Rec. p. I-11221.

¹⁵ Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, modificada por la Directiva 2014/87/Euratom del Consejo, de 8 de julio de 2014.

¹⁶ Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

¹⁷ Directiva 2013/59/Euratom del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, 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.

Cuadro 1 – Recientes Directivas de Euratom

Directiva sobre seguridad nuclear de 2009, modificada en 2014	Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de 2011	Directiva sobre normas de seguridad básicas 2013
<p>La Directiva sobre seguridad nuclear se basa en los requisitos de seguridad nuclear de la Convención sobre Seguridad Nuclear y de los Fundamentos de seguridad establecidos por el OIEA. Esta Directiva se modificó en julio de 2014 a la luz de las enseñanzas extraídas del accidente nuclear de Fukushima en 2011 y las constataciones que figuran en las evaluaciones de seguridad y de riesgos de las centrales nucleares de la UE (las llamadas «pruebas de resistencia»). La versión modificada de la Directiva refuerza la facultad y la independencia de las autoridades reguladoras nacionales. Introduce un objetivo de seguridad de alto nivel en toda la UE con el objetivo de prevenir accidentes, y en caso de producirse uno, de atenuar sus consecuencias y evitar emisiones radiactivas tempranas y grandes emisiones radiactivas.</p>	<p>La Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos exige que los Estados miembros tengan una política nacional en la que se describa cómo tienen previsto gestionar los residuos radiactivos y gastar el combustible de la actividad nuclear de uso civil. Los Estados miembros deben establecer una serie de programas nacionales que reflejen las políticas nacionales en planes concretos de acción. También deben establecer un marco legislativo, reglamentario y organizativo nacional («marco nacional») y un organismo regulador competente e independiente.</p>	<p>La Directiva sobre las normas de seguridad básicas establece las normas de seguridad básicas para la protección radiológica de los trabajadores, pacientes y del público en general, y establece una serie de límites a la dosis máxima de radiación para todas las situaciones de exposición (planificada, existente y de emergencia). Con la nueva Directiva se actualizaron y se incorporaron las disposiciones de varias Directivas anteriores y se añadieron otras nuevas, como las relativas a la preparación y respuesta ante emergencias, que incorporan algunas experiencias adquiridas del accidente de Fukushima de 2011.</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

15 La Directiva sobre seguridad nuclear¹⁸ y la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos¹⁹ establecen requisitos para llevar a cabo tres tipos de revisiones por homólogos periódicas (véase el [recuadro 2](#)). Las revisiones internacionales por homólogos son una oportunidad de intercambio de experiencia profesional, de enseñanzas extraídas y de buenas prácticas mediante el asesoramiento por parte de homólogos, con el objeto de mejorar constantemente la seguridad nuclear.

¹⁸ Artículo 8 *sexies* de la Directiva sobre seguridad nuclear.

¹⁹ Artículo 14, apartado 3, de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.

Recuadro 2

Revisiones por homólogos

Las Directivas de Euratom establecen una serie de requisitos para tres tipos de revisión por homólogos periódicas:

- En la versión modificada de la Directiva sobre seguridad nuclear se introdujo un sistema europeo de revisiones temáticas por homólogos efectuadas cada seis años, y centradas en un tema específico de seguridad. La primera revisión temática por homólogos realizada entre 2017 y 2018 se centró en los programas de gestión del envejecimiento de las instalaciones nucleares. El Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG) elaboró la revisión por homólogos con el apoyo de la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental (WENRA) en coordinación con la Comisión.
- Por otro lado, la Directiva sobre Seguridad Nuclear exige que los Estados miembros lleven a cabo autoevaluaciones periódicas de su marco nacional y autoridades nacionales competentes al menos cada diez años, y soliciten una revisión internacional por homólogos de las partes relevantes de su marco nacional y sus autoridades reguladoras competentes. Los Estados miembros utilizan el servicio integrado de examen de la situación reglamentaria (IRRS) del OIEA para cumplir estos requisitos de revisión por homólogos. La Comisión ha prestado apoyo financiero al programa de misiones del IRRS.
- La Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos exige que los Estados miembros realicen, al menos cada diez años, autoevaluaciones y soliciten revisiones internacionales por homólogos de sus marcos nacionales y sus autoridades reguladoras competentes, junto con sus programas nacionales. Los Estados miembros utilizan los servicios de revisión *inter pares* del OIEA para cumplir estos requisitos.

Alcance y enfoque de la auditoría

16 La auditoría del Tribunal evaluó la manera en que la Comisión ejerció sus competencias para contribuir a la seguridad nuclear en la UE. El Tribunal examinó los siguientes puntos:

- a) cómo supervisó la Comisión la incorporación a la legislación nacional de las tres últimas Directivas de Euratom;
- b) cómo gestionó la Comisión los mecanismos del rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica;
- c) la contribución de la Comisión al aumento de la seguridad nuclear a través de sus dictámenes sobre los proyectos de inversión;
- d) cómo preparó la Comisión sus dictámenes sobre las inversiones y verificó el funcionamiento de las instalaciones de control de la radiactividad.

17 El Tribunal se centró en las actividades de la Comisión basándose en las competencias y responsabilidades que le fueron asignadas. El objetivo del Tribunal no era examinar el marco internacional de seguridad nuclear o su aplicación en los Estados miembros, ni analizar los aspectos técnicos de la seguridad nuclear. No abarcó las medidas de preparación y respuesta ante emergencias, con excepción del análisis de la función de la Comisión en la gestión de ECURIE, el sistema de intercambio rápido de información de la UE. La seguridad y las salvaguardias nucleares quedaron fuera del alcance de la auditoría del Tribunal. El período cubierto por la auditoría del Tribunal se extiende hasta el final de julio de 2019.

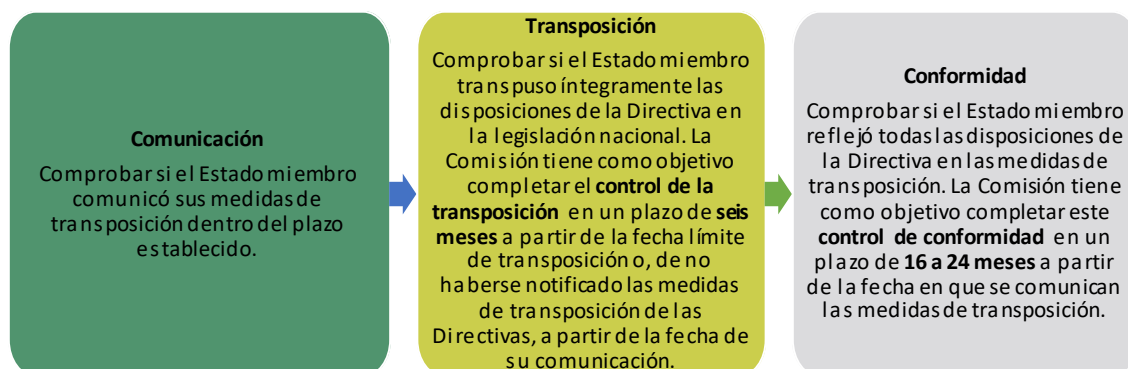
18 El Tribunal analizó el marco jurídico y las correspondientes políticas, estrategias, normas y convenciones. Examinó los procedimientos de la Comisión, así como sus estrategias y directrices internas, las orientaciones facilitadas a los Estados miembros, y sus instrumentos, documentos de trabajo, intercambios de información, correspondencia y actas de las reuniones. El Tribunal analizó informes, estudios, evaluaciones internas y externas, además de otra documentación relevante. Por otro lado, examinó los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear, mantuvo entrevistas con la Comisión [la Dirección General de Energía y el Centro Común de Investigación (JRC)] y debatió cuestiones relativas a la seguridad nuclear con expertos de organizaciones internacionales.

Observaciones

La Comisión introdujo algunas mejoras en su control de la incorporación de las Directivas de Euratom a las normativas nacionales

19 La Comisión debe supervisar la aplicación y la ejecución de las Directivas de Euratom y tomar medidas para fomentar e imponer su cumplimiento. Para ello, la Comisión realiza controles de la transposición y el cumplimiento de las Directivas (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2– Proceso de control realizado por la Comisión sobre el cumplimiento de las Directivas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión, Better Regulation Toolbox 37.

20 Los casos detectados de incumplimiento en los controles de la incorporación de la Directiva a las legislaciones nacionales de la conformidad pueden dar lugar a que se imponga su ejecución mediante el procedimiento de infracción que se explica en la *ilustración 3*.

Ilustración 3 – Procedimiento de infracción



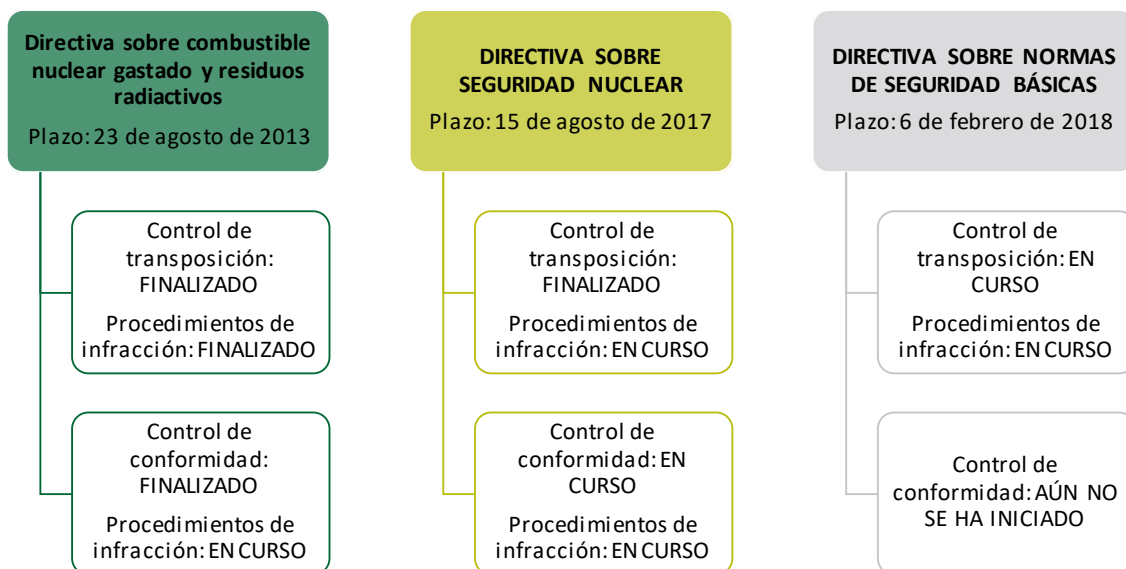
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del artículo 258 del TFUE.

21 El Tribunal examinó los controles realizados por la Comisión sobre la incorporación y el cumplimiento de las tres recientes Directivas de Euratom²⁰, con el fin de evaluar su seguimiento. Analizó también si la Comisión facilitó, coordinó y supervisó el proceso, si realizó estos controles de manera puntual, si hizo un seguimiento de los casos de incumplimiento e inició medidas al respecto.

22 Dadas las distintas fechas de entrada en vigor y los plazos fijados para realizar la transposición de cada Directiva, los controles de la Comisión se hallaban en diferentes fases en el momento en que se realizó la auditoría (véase la *ilustración 4*).

²⁰ Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de 2011, Directiva sobre seguridad nuclear de 2014 y Directiva sobre las normas de seguridad básicas de 2013.

Ilustración 4 – Estado de los controles de cumplimiento de las Directivas en el momento en que se realizó auditoría.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recibida de la Comisión.

La Comisión estaba mejor preparada para las dos Directivas más recientes

23 Además del seguimiento y de la imposición del cumplimiento, la Comisión puede desarrollar otros instrumentos con el fin de facilitar la incorporación correcta y puntual de las Directivas a su legislación por los Estados miembros. El número de Estados miembros que comunicaron sus medidas de transposición dentro del plazo establecido fue superior en el caso de las dos Directivas más recientes (la Directiva sobre las normas de seguridad básicas y la versión modificada de la Directiva sobre seguridad nuclear), a diferencia de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos (véase el [cuadro 2](#)).

Cuadro 2 – Número de Estados miembros que incorporaron las Directivas en el plazo establecido.

	Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	Directiva sobre seguridad nuclear	Directiva sobre normas de seguridad básicas
Fecha límite de transposición	23/08/2013	15/08/2017	06/02/2018
Comunicaciones remitidas dentro del plazo fijado o antes del inicio de los procedimientos de infracción por falta de comunicación	17	24	21

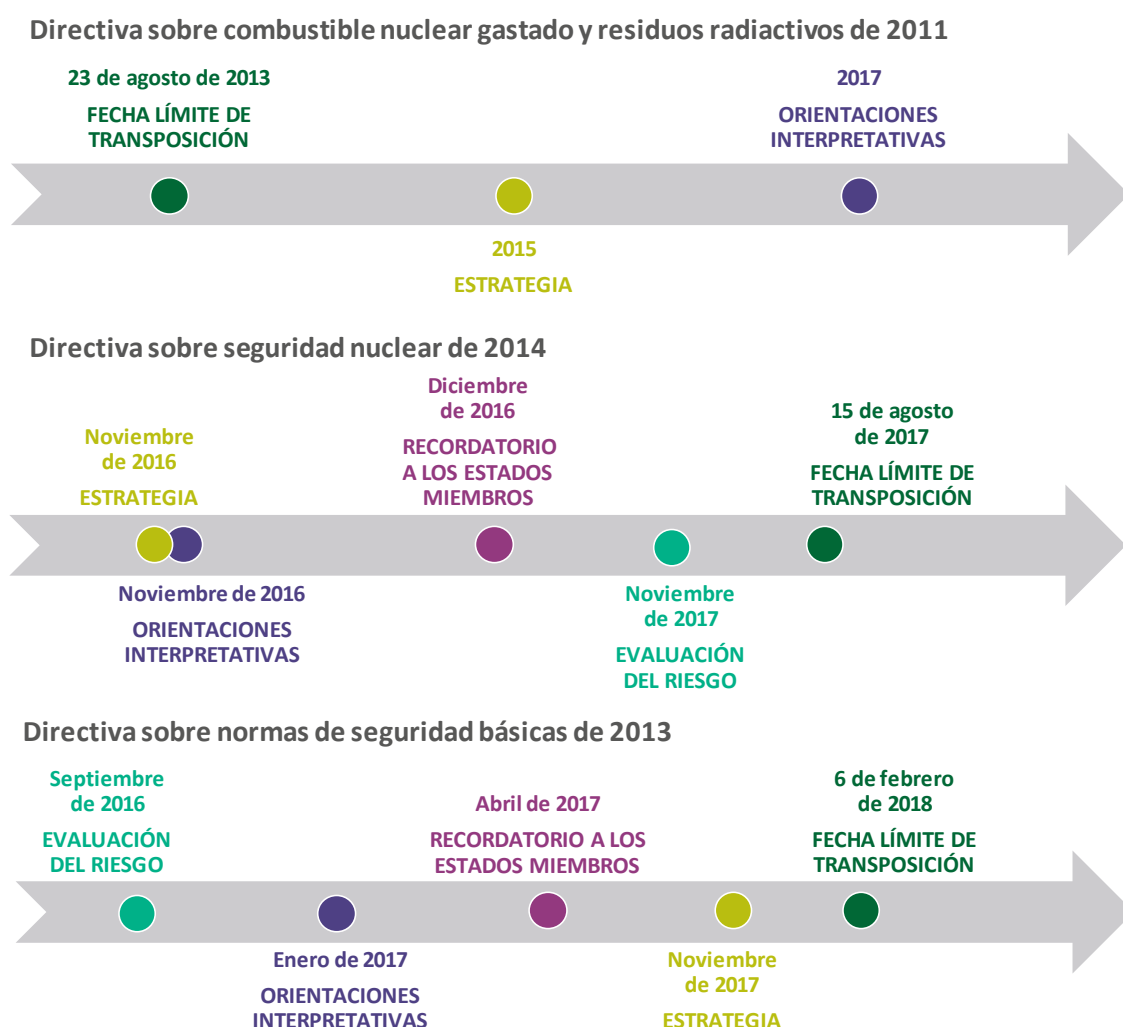
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recibida de la Comisión.

24 El Tribunal constató que tres factores contribuyeron a la agilización de la incorporación de la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas: las evaluaciones de los riesgos relativos a la transposición, los recordatorios enviados a los Estados miembros y los documentos estratégicos clave que fueron aprobados con mayor prontitud que en el caso de la Directiva anterior. Servicios de la Comisión:

- o elaboró las evaluaciones de los riesgos relativos a la transposición de la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas **uno y dos años** antes, respectivamente de la fecha límite para efectuar la transposición (véase la *ilustración 5*), mientras que en el caso de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, la Comisión no preparó una evaluación de riesgos que anticipase los posibles problemas en la transposición;
- o envió cartas a los Estados miembros aproximadamente **un año antes** de la fecha límite de la transposición (véase la *ilustración 5*) para recordarles su obligación de comunicar sus medidas a tiempo. La Comisión no remitió un recordatorio en el caso de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos;
- o aprobó los documentos estratégicos clave de la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas entre **4 meses y un año antes** de la fecha límite para la transposición (véase la *ilustración 5*). En las estrategias para la evaluación de la transposición y aplicación de ambas Directivas figuran las medidas previstas para examinar su transposición. Las estrategias contribuyeron a prever y resolver problemas en la aplicación de las Directivas y establecieron una

amplia variedad de instrumentos para fomentar su cumplimiento que ayudaron a los Estados miembros a aplicarlas de manera correcta y oportuna (véase el [cuadro 3](#) para más información). La Comisión se sirvió de las orientaciones interpretativas para promover y documentar sus procesos de verificación de la transposición de las Directivas y de la conformidad. En cuanto a la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, la Comisión no facilitó la estrategia hasta **dos años después** de la fecha límite de transposición, y hasta **cuatro años después** en el caso de las orientaciones interpretativas.

Ilustración 5 – Calendario de aprobación de los documentos estratégicos.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información recibida de la Comisión.

Cuadro 3 – Instrumentos de promoción del cumplimiento de las Directivas utilizados para facilitar la transposición.

Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	Directiva sobre seguridad nuclear	Directiva sobre normas de seguridad básicas
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un taller previo a la transposición de las Directivas ○ Videoconferencias mantenidas con los Estados miembros ○ Reuniones celebradas con los Estados miembros ○ Expedientes EU Pilot 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conversaciones con los Estados miembros sobre la transposición y la aplicación de las Directivas ○ Talleres y reuniones bilaterales previos a la transposición de las Directivas ○ Cooperación con las partes interesadas, como las autoridades nacionales y los colectivos de la sociedad civil ○ Debates en el ENREG 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conversaciones con los Estados miembros sobre la transposición y la aplicación de las Directivas ○ Talleres y reuniones bilaterales previos a la transposición de las Directivas ○ Análisis de la Comisión sobre las estrategias de transposición de los Estados miembros previas a la fecha límite de la transposición ○ Mesas redondas y seminarios

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información recibida de la Comisión.

La Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos no ha sido correctamente transpuesta a la legislación de todos los Estados miembros

25 La Comisión tardó **57 meses** en completar el control de conformidad de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos (*anexo I, cuadro 2*), un tiempo sustancialmente mayor al plazo de referencia de 16 a 24 meses establecido por el programa «Legislar mejor» de la Comisión²¹. Este hecho se debe en parte a los retrasos de los Estados miembros en transponer la Directiva y al carácter incompleto de las medidas de transposición.

26 Después de haber finalizado el control de conformidad, la Comisión inició 15 procedimientos de infracción (en el *anexo II* pueden consultarse diversos ejemplos de disposiciones de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos que con mayor frecuencia los Estados miembros no transpusieron correctamente a su legislación nacional). En el momento de la auditoría del Tribunal, 13 meses después de

²¹ Comisión, Better Regulation Toolbox 37.

haber iniciado tales procedimientos, solo dos habían sido archivados. Por consiguiente, pasados casi **seis años** desde el vencimiento del plazo de transposición, 13 Estados miembros no habían incorporado correctamente la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos (véase el [anexo I, cuadro 2](#)). De manera semejante, casi **cuatro años** después del vencimiento del plazo para la aprobación de un programa nacional (véase el [anexo I, cuadro 3](#)), un Estado miembro lo había hecho y otros 17 habían adoptado programas que, a juicio de la Comisión, no se ajustaban a la Directiva.

27 La Comisión hace uso de su facultad discrecional al incoar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro y en la instrucción de un asunto pendiente²². Sin embargo, ha elaborado una lista de «casos de infracción prioritarios» y ha establecido distintos valores de referencia para tramitarlos sin demora²³. La Comisión da prioridad, entre otros, a los casos en que los Estados miembros no han comunicado las medidas de transposición o cuando tales medidas han incorporado las Directivas de manera incorrecta. La Comisión se ha fijado un período de referencia de doce meses para cerrar o interponer estos asuntos ante el TJUE²⁴. Este período de referencia se calcula a partir del envío del escrito de requerimiento.

28 En el contexto de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, el Tribunal constató que en 5 de los 13 procedimientos de infracción, la Comisión fue más allá de su período de referencia de doce meses fijado para tratar los casos por falta de comunicación. Como se ilustra en el [anexo I, cuadro 1](#), la Comisión tardó más de dos años en proseguir en la fase precontenciosa (del escrito de requerimiento al dictamen motivado) en ambos asuntos en que emitió un dictamen motivado.

La Comisión tiene en cuenta los resultados de las revisiones por homólogos

29 Durante el período de referencia de la auditoría del Tribunal, la Comisión aprovechó los resultados de las revisiones por homólogos como fuente de información cuando evaluaba la conformidad de los Estados miembros con las Directivas de

²² Asunto C-247/87, *Star Fruit* contra Comisión.

²³ Comunicación de la Comisión: «EU law: Better Results through Better Application», C(2016) 8600 final de 21 de diciembre de 2016.

²⁴ Comunicación de la Comisión «Una Europa de resultados – la aplicación del derecho comunitario», COM(2007) 502 final.

Euratom. Por ejemplo, la estrategia de transposición y aplicación de la Directiva sobre seguridad nuclear se refiere a los resultados de las revisiones por homólogos, y en las directrices interpretativas de esta Directiva se expone la función de los informes de revisión por homólogos para la evaluación de su cumplimiento.

30 La Comisión puede participar en calidad de observadora en las misiones destinadas a la revisión por homólogos, como así ha hecho ocasionalmente. También contribuye al seguimiento de las revisiones por homólogos en su papel de miembro del ENSREG. Una vez que se completen los controles de transposición y de conformidad, el seguimiento de los resultados de las revisiones por homólogos será todavía competencia de la Comisión.

La Comisión gestiona adecuadamente los arreglos para la notificación rápida y e intercambio de información

31 La Comisión gestiona, explota y desarrolla el sistema ECURIE, un instrumento empleado para ejecutar la Decisión del Consejo²⁵ sobre los arreglos de la UE para la notificación temprana y el intercambio de información en caso de emergencia radiológica. El Tribunal evaluó la gestión desempeñada por la Comisión de estos arreglos examinando si garantiza que los sistemas cumplen las previsiones (es decir, si satisface las obligaciones derivadas de la Decisión del Consejo), si evalúa los procesos de manera periódica, si identifica las insuficiencias potenciales o reales, si las supervisa adecuadamente y si verifica los sistemas periódicamente.

32 La Decisión del Consejo exige que los Estados miembros notifiquen sin demora a la Comisión y a los Estados miembros potencialmente afectados por un incidente mediante la emisión de una notificación de alerta en el sistema ECURIE²⁶. De igual

²⁵ Decisión 87/600/Euratom del Consejo sobre arreglos comunitarios para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica.

²⁶ En el artículo 1 de la Decisión del Consejo se dispone el umbral formal de notificación de un mensaje de alerta a través de ECURIE. En resumen, este artículo establece que los Estados participantes tienen la obligación de emitir una alerta por ECURIE en los siguientes supuestos:

- 1) el Estado tiene una emergencia radiológica y, por tanto, decide aplicar contramedidas de amplio alcance a fin de proteger a su población;
- 2) el Estado detecta niveles anormales de radiación en el medio ambiente y, por tanto, decide aplicar contramedidas de amplio alcance a fin de proteger a su población.

manera, la Comisión debe remitir a todos los Estados miembros cualquier información que reciba acerca de incrementos importantes del nivel de radiactividad o acerca de accidentes nucleares ocurridos en países terceros²⁷. Los Estados miembros también pueden remitir notificaciones voluntarias con carácter urgente para compartir información. La Comisión procura que se transmita la información a través del sistema ECURIE, disponible de manera ininterrumpida para todos los puntos de contacto ECURIE.

33 A pesar de que la disposición de arreglos de preparación y respuesta ante emergencias sigue siendo competencia nacional, todos los Estados miembros tienen la obligación de participar en ECURIE, mientras que los países terceros pueden solicitar voluntariamente su afiliación a este sistema²⁸. Las obligaciones referentes a los arreglos de la UE no impiden que los Estados miembros dispongan de sus propios arreglos complementarios, como los acuerdos nacionales, bilaterales o multilaterales de intercambio de información y cooperación en situaciones de emergencia.

34 En cuanto un Estado participante remite una notificación de alerta en ECURIE, la Comisión comprueba su autenticidad y la transmite a todos los países del sistema ECURIE. Tras la primera notificación, los Estados miembros tienen la obligación de comunicar periódicamente a la Comisión las medidas que tienen previsto aplicar y los niveles de radiactividad que han medido. La Comisión no valora el contenido de la notificación ni decide si debería emitirse una notificación de emergencia, puesto que es la responsabilidad de los Estados miembros. Corresponde a la Comisión garantizar la transmisión puntual de la información²⁹.

35 La Comisión ha complementado el sistema ECURIE con la plataforma europea de intercambio de datos radiológicos (EURDEP), una plataforma en la web que pone a disposición de las autoridades los datos de seguimiento radiológico prácticamente en tiempo real. EURDEP es un instrumento utilizado en el marco de ECURIE para facilitar

²⁷ Artículo 5 de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo.

²⁸ En el momento de la auditoría, existían cuatro países terceros participantes: Suiza, Noruega, Montenegro y Macedonia del Norte.

²⁹ Artículo 5, apartado 1, de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo: «Al recibir la información contemplada en los artículos 2, 3 y 4 la Comisión la remitirá inmediatamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, a las autoridades competentes de todos los demás Estados miembros [...]».

la transferencia de determinada información³⁰. EURDEP también se sirve de la infraestructura nacional existente, es decir, las estaciones y redes nacionales de vigilancia. La participación de los Estados miembros de la UE es obligatoria, mientras que los países no pertenecientes a la UE participan voluntariamente. Gracias a un sitio web de libre acceso, el público puede visualizar la información gráfica de los niveles de radiactividad en la zona que abarca la EURDEP.

36 Las disposiciones del sistema ECURIE son acordadas, debatidas y revisadas en las reuniones de las autoridades competentes de los Estados miembros³¹. La Comisión ha convocado estas reuniones cada dos años por término medio. En estas reuniones también se tratan las lecciones aprendidas y los problemas detectados. Las modificaciones que se acuerdan se documentan en la instrucción de comunicación de ECURIE, por las que se establecen los procedimientos acordados entre la Comisión y los Estados miembros³².

37 El Tribunal constató que la Comisión desarrolla de manera constante el sistema ECURIE para velar por su buen funcionamiento y garantizar que está actualizado desde el punto de vista tecnológico. La Comisión ha acordado distintos procesos y proporciona instrucciones a los usuarios. Organiza ejercicios periódicamente para ponerlos a prueba³³. Ha realizado o encargado la revisión del sistema ECURIE para evaluarlo y mejorarlo. La Comisión ha desarrollado ECURIE en coordinación con el sistema unificado de intercambio de información del OIEA en incidentes y emergencias (USIE). ECURIE también ha demostrado funcionar técnicamente en casos reales cuando los Estados miembros han enviado alertas³⁴.

³⁰ Los Estados miembros deben seguir informando con la periodicidad adecuada a la Comisión de los niveles de radiactividad: artículo 3, apartado 1, letras e) y f), y apartado 3, y artículo 4, letra b), de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo.

³¹ En virtud del artículo 5, apartado 2, de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo, la Comisión y las autoridades competentes de los Estados deberán establecer de común acuerdo los procedimientos pormenorizados para el rápido intercambio de información en caso de emergencia radiológica.

³² Conforme al artículo 5, apartado 2, de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo.

³³ Artículo 5, apartado 2, de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo.

³⁴ En el momento de la auditoría del Tribunal, se habían utilizado las alertas de ECURIE en dos ocasiones, ambas en 2008: el 4 de junio de 2008 en Krsko (Eslovenia) y el 28 de agosto de 2008 en Fleurus (Bélgica), en una instalación de producción de radioisótopos del Instituto Nacional belga de Radioelementos (IRE).

38 Sin embargo, el Tribunal constató que la Comisión no realizó un seguimiento de aspectos que pueden mejorarse según se detectó en la evaluación de los acuerdos. Por ejemplo, las enseñanzas extraídas de alertas reales de ECURIE han demostrado la importancia de la comunicación pública y la conveniencia de formar parte de los ejercicios de dicho sistema. La Comisión ha identificado también la necesidad de desarrollar un programa periódico de formación de ECURIE para las autoridades nacionales y su propio personal. El Tribunal constató que la Comisión había hecho escasos progresos en la resolución de estos problemas, pese a considerarlos importantes.

Los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de inversión contribuyen a reforzar la seguridad nuclear

39 La población y las empresas (inversores) tienen la obligación de comunicar a la Comisión los proyectos de inversión en el sector nuclear relacionados con nuevas instalaciones, sustituciones o conversiones, a más tardar tres meses antes de la celebración de los primeros contratos con los proveedores. Si la obra debe ser realizada por el inversor, la fecha límite para la comunicación es de tres meses antes de su inicio.

40 Dos Reglamentos de Euratom definen los tipos de inversión y la información que deben aportar los inversores. En el Reglamento n.º 2587/1999 del Consejo se detallan los tipos de proyectos que deben comunicarse a la Comisión, así como los valores límite de gasto para cada tipo de proyecto que requiera una comunicación obligatoria. El Reglamento n.º 1209/2000 de la Comisión especifica el contenido de la comunicación.

41 El artículo 43 del Tratado Euratom obliga a la Comisión a examinar con los inversores «**todos los aspectos**» de los proyectos de inversión relacionados con los objetivos del Tratado. Tras este examen, la Comisión comunica sus dictámenes al Estado miembro afectado. Ni el Tratado Euratom ni la legislación derivada establecen plazos máximos para que la Comisión analice el proyecto.

42 Los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear no son jurídicamente vinculantes³⁵. Sin embargo, solo pueden acceder a un préstamo de Euratom aquellos proyectos que reciban un dictamen «favorable»³⁶.

En los dictámenes se evalúa si las inversiones se ajustan a los requisitos jurídicos y formulan sugerencias de mejora

43 La Comisión formuló 75 dictámenes durante el período 2000-2018. Todos los dictámenes emitidos por la Comisión concluían que las inversiones cumplían los objetivos del Tratado y en algunos casos en determinadas condiciones que se explican en el dictamen.

44 El Tribunal examinó cuatro dictámenes emitidos por la Comisión sobre proyectos de inversión en el sector nuclear, a fin de valorar si la Comisión sigue el procedimiento previsto en el Tratado Euratom³⁷ y en su legislación derivada³⁸, y si esta evaluaba que el proyecto cumplía las correspondientes obligaciones relativas a la seguridad nuclear del Tratado Euratom. El Tribunal seleccionó los últimos dictámenes de la Comisión, teniendo en cuenta la relevancia (tipo) y la materialidad del proyecto de inversión.

45 En los cuatro dictámenes, el Tribunal constató que la Comisión había evaluado la conformidad del proyecto con todas las obligaciones del Tratado Euratom en materia de seguridad nuclear. La Comisión determina si el proyecto de inversión garantiza el

³⁵ Artículo 288 del TFUE: Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.

³⁶ Con arreglo a la Decisión 94/179/Euratom del Consejo, se exige un dictamen favorable de la Comisión «desde el punto de vista técnico y económico» a fin de acogerse a un préstamo de Euratom para proyectos de inversión relacionados con la producción industrial de electricidad en centrales nucleares que se ejecuten en Estados miembros y en terceros países admisibles.

³⁷ Artículos 41 a 43.

³⁸ Reglamento (EURATOM) n.º 2587/1999 del Consejo, de 2 de diciembre de 1999, relativo a la definición de los proyectos de inversión que deberán comunicarse a la Comisión de conformidad con el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 315 de 9.12.1993, pp. 1-3), y

Reglamento (CE) n.º 1209/2000 de la Comisión de 8 de junio de 2000 por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 138 de 9.6.2000, pp. 12-14).

cumplimiento de los objetivos sobre seguridad nuclear desde sus fases iniciales. Los dictámenes se justifican con evidencia científica que sustenta las recomendaciones propuestas y se analizan con el inversor.

46 Por ejemplo, dos dictámenes de la Comisión³⁹ se refieren a los siguientes puntos:

- el dictamen favorable del Scientific Council for Ionising Radiation referente a la evaluación del proyecto de inversión;
- las medidas e inversiones necesarias para garantizar el funcionamiento seguro a largo plazo de la planta;
- los planes de mejora continua en materia de seguridad nuclear;
- el plan de acción posterior a las pruebas de resistencia;
- las revisiones por homólogos y las medidas posteriores adoptadas por el inversor.

47 En ambos dictámenes se solicita:

- la aplicación completa y oportuna de todos los resultados y recomendaciones de las pruebas de resistencia;
- la aplicación completa y oportuna de todos los resultados y recomendaciones de las revisiones por homólogos;
- la aplicación oportuna de las mejoras de seguridad;
- la planificación y aplicación en la central nuclear de una solución para eliminar el combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos.

El marco legislativo vigente necesita actualizarse para reflejar los acontecimientos recientes en el ámbito de la seguridad nuclear

48 El Reglamento n.º 2587/1999 y el Reglamento n.º 1209/2000 se aprobaron hace dos décadas y preceden a las nuevas políticas y normas en materia de seguridad nuclear y de gestión de residuos radiactivos: las estrategias europeas en materia de

³⁹ Publicados en el sitio web del inversor a 23 de marzo de 2017.

energía de 2014 y 2015⁴⁰, por las que se establecen los objetivos de la UE en este ámbito, y las últimas Directivas de Euratom (Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de 2011, Directiva sobre las normas de seguridad básicas de 2013 y la versión modificada de la Directiva sobre seguridad nuclear de 2014).

49 A fin de poder debatir «todos los aspectos» de los proyectos de inversión relacionados con los objetivos del Tratado⁴¹, la Comisión exige información exhaustiva del inversor. En el artículo 3 del Reglamento n.º 2587/1999 se establece que las comunicaciones de los proyectos *«deberán incluir las indicaciones necesarias, y únicamente éstas, para el examen [...] y en particular, toda la información relativa»*, entre otros, el tipo de productos y la actividad y la capacidad de producción o de almacenamiento. El Reglamento n.º 1209/2000 define el alcance de la información que el inversor debe comunicar.

50 Estos dos Reglamentos están obsoletos en cuanto a la tipología de inversiones que debe comunicarse, puesto que no reflejan los últimos acontecimientos en el sector nuclear.

51 El Tribunal constató una comunicación referente a una inversión en una nueva tecnología con respecto a la cual la Comisión tuvo que solicitar información complementaria a fin de aclarar la correspondiente actividad industrial del proyecto, ya que la actividad comunicada no pertenecía a las categorías enumeradas en el Reglamento n.º 2587/1999. En este caso, el inversor acordó facilitar la información complementaria solicitada por la Comisión. Sin embargo, el Tribunal detectó otro caso referente a la inversión en una operación a largo plazo en la que el inversor se negaba a remitir su comunicación a la Comisión, aduciendo que las explotaciones a largo plazo no son una inversión propiamente dicha, sino un proceso continuo de mejora y modernización de un reactor que no precisa ser notificado. Como en el Reglamento n.º 2587/1999 no se especifica si se debería comunicar a la Comisión estos tipos de inversión, la notificación de tales proyectos depende de la buena voluntad del inversor.

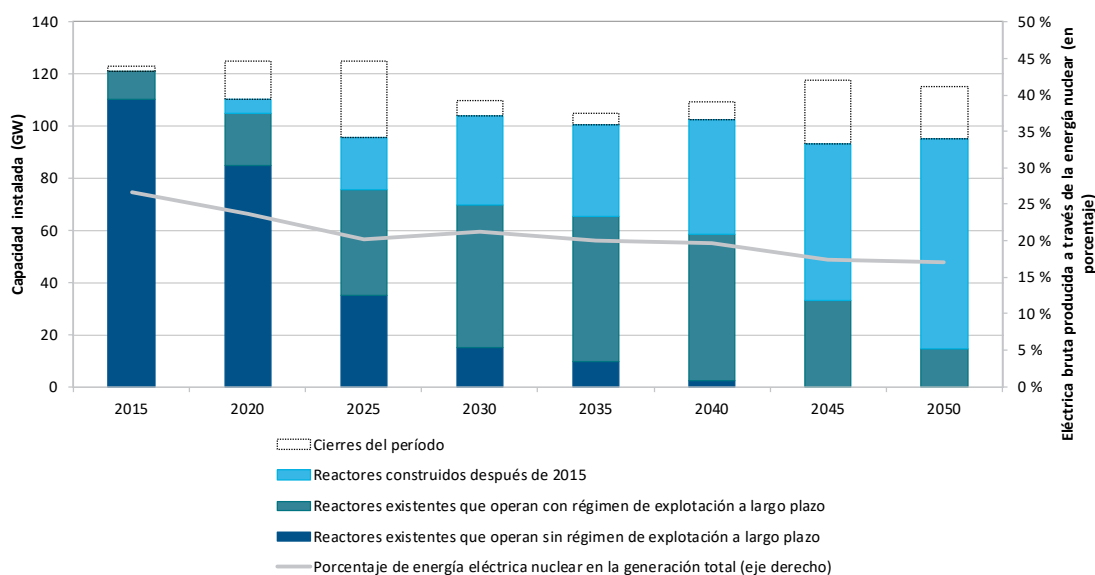
52 La falta de claridad acerca de si deberían comunicarse las explotaciones a largo plazo es especialmente pertinente, puesto que la edad media de los reactores

⁴⁰ Estrategia Europea de la Seguridad Energética. COM(2014)330. Comunicación sobre una Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva. COM(2015)80.

⁴¹ Como se establece en el artículo 43 del Tratado Euratom.

Europeos se acerca a los treinta años. Muchos reactores reciben inversiones de explotación a largo plazo para prolongar el funcionamiento de las instalaciones nucleares más allá de la vida útil inicial considerada en su diseño. La Comisión prevé que, en los próximos años, las explotaciones a largo plazo representarán la mayor parte de las inversiones en energía nuclear de corto a medio plazo⁴² (véase la *ilustración 6*).

Ilustración 6 – Proyección de la capacidad nuclear instalada, incluidas las explotaciones a largo plazo, EU-28.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de un gráfico facilitado por la Comisión.

53 El Tribunal también observó que los valores límite de las inversiones (valor de los gastos) que se establecen en el Reglamento n.º 2587/1999 no exponen con claridad lo que se debe tener en cuenta para calcular el gasto total de las inversiones (por ejemplo, el calendario de la inversión, el tipo de inversión, etc.).

54 Entre 2015 y 2018, la Comisión remitió cinco cartas a los inversores para recordarles sus obligaciones de comunicación. El Tribunal examinó los cinco casos. En uno de ellos, el inversor no respondió a la Comisión. En otro caso, el inversor se negó a comunicar una inversión, aduciendo que no alcanzó los valores límite de gastos como se establece en el Reglamento n.º 2587/1999. Según este inversor, este requisito solo

⁴² SWD(2017) 158 final: «Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication from the Commission Nuclear Illustrative Programme Presented under Article 40 of the Euratom Treaty».

se aplica a cada uno de los componentes que superen los valores límite definidos y no al proyecto en su conjunto.

55 En ninguno de estos cinco casos aplicó la Comisión un procedimiento para actuar contra los casos de incumplimiento. Si la Comisión considera que un inversor no cumplió su obligación de comunicar un proyecto de inversión, podría estudiar la incoación de un procedimiento administrativo previo al de infracción contra el Estado miembro afectado (más intercambios de información y reuniones con el inversor o el Estado miembro), y al que le puede seguir un procedimiento de infracción. En el momento de la auditoría, la Comisión no había tomado otras medidas adicionales para hacer cumplir la obligación de comunicación de los proyectos. Según la Comisión, no actuó en estos casos debido a que la legislación no indicaba claramente el tipo y el volumen de los proyectos para los que era obligatoria la comunicación.

56 En el tercer Paquete sobre la Unión de la Energía de 2015, la Comisión se compromete a actualizar y mejorar los requisitos sobre la información que debe facilitarse sobre los proyectos de instalaciones nucleares, y a especificar más la información que deben comunicar los inversores⁴³. Se fija el año 2015 como el plazo para que, mediante un Reglamento del Consejo, se actualicen los requisitos de notificación de inversiones en el sector nuclear.

57 En 2015, la Comisión presentó la Evaluación inicial de impacto para la versión modificada del Reglamento, en la que se concreta en mayor medida el tipo de inversiones que deben comunicarse obligatoriamente y la información que debe facilitar el inversor, que fue seguida de una consulta pública⁴⁴ a la que respondieron 40 interlocutores (inversores potenciales, asociaciones del sector, administraciones públicas, reguladores, ONG y particulares). A pesar de diferir en las soluciones propuestas, todos coincidían en que el procedimiento para la adopción del dictamen de la Comisión podría ser más eficaz.

58 En el programa de la Comisión figura el segundo trimestre de 2020 como la fecha prevista para aprobarse la modificación del Reglamento. En el momento de realizarse la auditoría del Tribunal, la Comisión no había finalizado todavía la evaluación de las reacciones a la consulta pública de 2016, y aún no había preparado el informe inicial

⁴³ COM(2015) 80 final (Paquete sobre la Unión de la Energía).

⁴⁴ Consulta pública sobre la revisión de los requisitos de información y de procedimiento conforme a los artículos 41 a 44 del Tratado Euratom.

(etapa siguiente del proceso⁴⁵). La Comisión no explicó los motivos del retraso en la actualización del marco.

La Comisión no ha establecido un procedimiento sólido para preparar sus dictámenes sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear y verificar el funcionamiento de las instalaciones de control de la radiactividad

59 El Tribunal evaluó la manera en que la Comisión elabora sus dictámenes sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear y organiza las comprobaciones que lleva a cabo en las instalaciones de los Estados miembros para el control continuo del índice de radiactividad de la atmósfera, de las aguas y del suelo.

Elaboración de dictámenes

60 En los cuatro dictámenes seleccionados, el Tribunal examinó si en sus procedimientos de elaboración de los dictámenes, la Comisión garantizaba una evaluación completa y coherente de las inversiones en el sector nuclear.

61 Cuando prepara su evaluación, la Comisión sigue el procedimiento marco previsto en: los artículos 41 a 44 del Tratado Euratom (véase el apartado **39**); el Reglamento n.º 2587/1999 y el Reglamento n.º 1209/2000 (véase el apartado **40**); un acto de apoderamiento de 2002⁴⁶ y las actas⁴⁷ aplicadas por los servicios de la Comisión.

62 La Dirección General de Energía coordina el proceso de emisión de dictámenes, en el que se incluye la consulta de doce servicios de la Comisión. La Dirección General encargada de la coordinación es responsable de recabar las opiniones del resto de servicios y debatir cualquier preocupación con el inversor. Los dictámenes de la Comisión siguen un modelo estándar y, tras un proceso de validación interna, el comisario de Energía, en nombre de la Comisión, aprueba los dictámenes sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear.

⁴⁵ «2017 Better Regulation Guidelines – Better Regulation in the Commission», capítulo III «Guidelines on impact assessment».

⁴⁶ SEC(2002) 583.

⁴⁷ PV(2002)1569 final.

63 El Tribunal señaló una serie de limitaciones en el procedimiento marco de la Comisión:

- o la Comisión no ha definido el alcance de la evaluación por tipo de proyecto, los criterios para garantizar que comprende todos los aspectos pertinentes, o el uso de otra información relativa a la seguridad nuclear en el momento de la elaboración de los dictámenes, tales como las pruebas de resistencia, las revisiones por homólogos y los resultados de la transposición de las Directivas. En su lugar, la Comisión define los «ámbitos de evaluación» caso por caso, en función de las características del proyecto notificado.
- o en proyectos considerados complejos y de elevado nivel técnico, la Comisión puede producir informes técnicos y documentación interna en la que se resume el trabajo que dio lugar al dictamen. Sin embargo, no existen criterios por los que se defina cuándo se considera que un proyecto es complejo y cuándo debería recopilarse dicha documentación.

64 El Tribunal considera que el procedimiento marco establecido no garantiza que los dictámenes de la Comisión sean completos y coherentes. Por ejemplo, el Tribunal constató que en un dictamen, a diferencia de otros examinados, la Comisión no tiene en cuenta distintos aspectos como el respeto al marco jurídico en materia de seguridad nuclear y protección contra las radiaciones, la seguridad del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos/clausura, o las salvaguardias nucleares.

65 La Comisión reconoció la necesidad de mejorar sus procedimientos y en 2017 elaboró un proyecto de documento. Sin embargo, en el momento de la auditoría del Tribunal, este proyecto aún no se había aprobado.

Verificación de las instalaciones de control de la radiactividad

66 El artículo 35 del Tratado Euratom exige que cada Estado miembro cree 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. Conforme a lo previsto en ese mismo artículo, la Comisión podrá verificar su funcionamiento y eficacia.

67 El objetivo general de las verificaciones con arreglo al artículo 35 es comprobar la existencia y el funcionamiento de las instalaciones de control continuo y si el control se

realiza de manera eficaz⁴⁸. La Comisión comprueba el funcionamiento y la eficacia de las instalaciones (que comprenden los laboratorios analíticos, el equipo de control móvil, etc.) junto con la adecuación del sistema de control del medio ambiente.

68 El Tribunal evaluó si la Comisión había ejercido su derecho de controlar estas instalaciones realizando verificaciones a intervalos regulares, empleando una metodología clara y coherente, además de la comunicación adecuada y seguimiento de las constataciones.

69 En una comunicación de la Comisión⁴⁹ se resumen las disposiciones para realizar las visitas de verificación y se recoge una descripción general del ámbito de aplicación, el objetivo, los principios de selección de las instalaciones objeto de verificación, la planificación de las visitas y la elaboración de informes.

70 La Comisión realiza sus controles con arreglo a un programa trienal permanente⁵⁰ que se actualiza cada seis meses. El alcance territorial y la experiencia de las verificaciones precedentes, así como el interés público, son los principales criterios para seleccionar las instalaciones objeto de verificación. A efectos de planificación, la Comisión realiza un seguimiento del alcance territorial, es decir, el número de verificaciones que se efectúa en cada Estado miembro. En el momento de la auditoría del Tribunal, la Comisión llevaba a cabo una media de 5 a 6 verificaciones al año.

71 La práctica habitual de la Comisión es publicar sus constataciones principales y un informe técnico, acompañados de las observaciones del Estado miembro. En el informe de verificación, se puede formular recomendaciones y sugerencias o elogiar una práctica o un equipo especialmente adecuados. La Comisión realiza un seguimiento de sus constataciones caso por caso, teniendo en cuenta el carácter específico de la verificación y la importancia de las recomendaciones. Cuando estas han sido formuladas, la Comisión solicita a los Estados miembros que informen de las

⁴⁸ SWD(2013) 226 final.

⁴⁹ Verificación de las instalaciones de control de la radiactividad medioambiental conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Tratado Euratom – Disposiciones de carácter práctico para la realización de las visitas de verificación en los Estados miembros (2006/C 155/02) de 4 de julio 2006.

⁵⁰ Con arreglo a la Comunicación 2006/C 155/02 de 4 de julio de 2006, apartado 15, en general, las verificaciones se suelen realizar de acuerdo con un programa anual establecido por la Comisión.

medidas adoptadas. También puede efectuar una nueva visita de verificación a fin de comprobar que las recomendaciones han sido debidamente atendidas.

72 En cuanto a la metodología para realizar las verificaciones, el Tribunal detectó fallos similares a los identificados en los dictámenes de la Comisión relativos a los proyectos de inversión en el sector nuclear. La Comisión carecía de orientaciones sobre la metodología específica para llevar a cabo las verificaciones y de los criterios para evaluar el funcionamiento y la eficiencia de las instalaciones, o el nivel de adecuación del programa de control del medio ambiente. No se acordaron orientaciones sobre el procedimiento de seguimiento en las que se definieran los casos en que la Comisión realice una nueva verificación.

73 En los últimos años, la Comisión ha puesto en marcha un proyecto a nivel interno para elaborar una serie de orientaciones sobre la realización de verificaciones, como una metodología clara y distintos criterios establecidos. Sin embargo, en el momento de la auditoría del Tribunal, no se había alcanzado un acuerdo interno sobre dichas orientaciones.

Conclusiones y recomendaciones

74 El Tribunal concluye que, en líneas generales, la Comisión ha contribuido de manera positiva a la seguridad nuclear en la UE. Sin embargo, esta institución aún puede actualizar el marco jurídico y sus orientaciones internas.

75 En cuanto al papel de la Comisión en la incorporación a la legislación nacional de las Directivas de Euratom, el Tribunal constató que en las dos últimas Directivas, a saber, la versión modificada de la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas, la Comisión estaba mejor preparada que con la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos aprobada anteriormente (apartados **23** a **24**). Los servicios de la Comisión aprobaron los documentos estratégicos clave antes de las fechas límite de transposición de las directivas y recurrieron a instrumentos de promoción del cumplimiento con la Directiva sobre seguridad nuclear y la Directiva sobre las normas de seguridad básicas en mayor medida que en el caso de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y recursos radiactivos.

76 Con respecto a la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, casi seis años después de vencer su plazo de transposición, todavía se hallaban en curso 13 procedimientos de infracción por las disconformidades (apartados **25** a **26**). De manera similar, los procedimientos de infracción seguían en curso en la mayor parte de los Estados miembros por el incumplimiento de los programas nacionales exigidos por la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos, cuatro años después de vencer el plazo establecido al efecto. El Tribunal observó que en algunas ocasiones, los procedimientos de infracción avanzaban lentamente (apartados **26** a **28**).

Recomendación 1 – Actualizar el enfoque para el seguimiento de la transposición de las Directivas de Euratom

Con el objeto de facilitar y controlar más eficazmente la transposición oportuna, completa y exacta de las futuras Directivas de Euratom, la Comisión debería definir unas directrices que prevean una evaluación de los riesgos, así como la aprobación de una estrategia y de diversas orientaciones interpretativas al menos un año antes del plazo de transposición de las Directivas. La estrategia debería establecer el uso de instrumentos de promoción del cumplimiento en la fase previa a la transposición.

Fecha objetivo de aplicación: Directivas aprobadas después de 2020

77 El papel de la Comisión en el enfoque transfronterizo en caso de emergencia radiológica queda limitado principalmente a mantener un instrumento técnico, puesto que la disposición de arreglos de preparación y respuesta ante emergencias sigue siendo competencia nacional. La Comisión hace una gestión adecuada de las disposiciones relativas a ECURIE para cumplir las obligaciones derivadas de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo (apartados **31** a **36**), aunque podría mejorar el seguimiento de las enseñanzas extraídas y los ámbitos en los que ha señalado la necesidad de mejoras.

78 En lo relativo a los dictámenes de la Comisión sobre los proyectos de inversión, el Tribunal constató que el marco vigente no está actualizado conforme a los últimos cambios políticos, legislativos y tecnológicos en el ámbito de la seguridad nuclear (apartados **48** a **55**). No garantiza que la Comisión obtenga la información necesaria para examinar «**todos los aspectos**» de los proyectos de inversión relacionados con los objetivos del Tratado⁵¹. En el momento de la auditoría, la Comisión no había tomado medidas adicionales desde 2016 en el proceso de propuesta y actualización de la legislación (apartados **56** a **58**).

79 La Comisión utiliza los resultados de la revisión por homólogos como una fuente de información para evaluar la transposición y la ejecución de las Directivas (apartado **29**) y preparar sus dictámenes relativos a los proyectos de inversión (apartado **46** a **47**). Una vez que se completen los controles de transposición y de conformidad, el seguimiento de los resultados de las revisiones por homólogos será todavía competencia de la Comisión.

Recomendación 2 – Actualización del marco legislativo

Si la Comisión presenta una propuesta legislativa de actualización del marco que comprenda los proyectos de inversión en el sector nuclear, de conformidad con el

⁵¹ Como se establece en el artículo 43 del Tratado Euratom.

Paquete sobre la Unión de la Energía de 2015, debería tener en cuenta los siguientes factores:

- o las nuevas políticas y normas en materia de seguridad nuclear, así como las últimas Directivas de Euratom;
- o los últimos cambios en la naturaleza de los proyectos de inversión en el sector nuclear, en especial las nuevas tecnologías y las explotaciones a largo plazo;
- o la experiencia de su participación como observador en las revisiones por homólogos.

Fecha prevista de aplicación: 2022

80 La Comisión contribuye a mejorar la seguridad nuclear y la protección contra la radiación en la UE elaborando dictámenes sobre los proyectos de inversión en el sector nuclear y verificando las instalaciones del Estado miembro para realizar un control continuo del índice de radiactividad. Sin embargo, la auditoría del Tribunal mostró algunas limitaciones que pueden reducir el valor añadido de las actividades de la Comisión. El Tribunal constató que la Comisión carece de procedimientos sólidos para elaborar los dictámenes sobre inversiones en energía nuclear (apartados **60** a **65**) y verificar las instalaciones de los Estados miembros con el fin de controlar la radiactividad (apartados **66** a **73**). La falta de metodologías aprobadas deja un elevado margen de discreción a la Comisión, lo que compromete la exhaustividad y la coherencia de estas actividades.

Recomendación 3 – Actualizar los procedimientos

Con el fin de garantizar un enfoque coherente en la supervisión de las instalaciones de control de la radiactividad y elaborar dictámenes sobre inversiones en energía nuclear, la Comisión debería establecer una serie de procedimientos internos para garantizar que el trabajo sea constantemente realizado, documentado y revisado.

Fecha prevista de aplicación: 2022

El presente informe ha sido aprobado por la Sala I, presidida por Joao Figueiredo, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 8 de enero de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Controles de la Comisión

Cuadro 1 – Control de las transposiciones de las Directivas

	Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	Directiva sobre seguridad nuclear	Directiva sobre las normas de seguridad básicas
Fecha límite de transposición	23/08/2013	15/08/2017	06/02/2018
Comunicaciones remitidas dentro del plazo fijado o antes del inicio de los procedimientos de infracción por falta de comunicación	17	24	21
Fin del control sobre los Estados miembros que comunicaron sus medidas de transposición antes de iniciarse los procedimientos de infracción por falta de comunicación	11/2013	06/2018	En curso ⁵²
Duración de los controles sobre los Estados miembros que comunicaron sus medidas de transposición antes del inicio de los procedimientos de infracción (meses). Objetivo: 6 meses ⁵³	3	10	En curso
Número de Estados miembros que no habían notificado la transposición completa en el momento de la auditoría (julio de 2019)	0	1	8
Número de procedimientos de infracción iniciados por falta de comunicación o de integridad	13	7	9
Tiempo transcurrido (en meses) entre el escrito de requerimiento y el dictamen motivado	24 a 29	6 a 9	8 a 10
Duración total de los procedimientos de infracción (en meses)	50 ⁵⁴	En curso	En curso

⁵² La Comisión prevé finalizar los controles durante el primer trimestre de 2020. Duración prevista: 23/25 meses.

⁵³ Comisión, Better Regulation Toolbox 37.

⁵⁴ Duración del procedimiento más largo de infracción.

Cuadro 2 – Control de la conformidad

	Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos	Directiva sobre seguridad nuclear	Directiva sobre las normas de seguridad básicas
Inicio del control	24/08/2013	01/06/2018	Aún no se ha iniciado
Fin del control	06/2018	En curso	Aún no se ha iniciado
Duración total del control (en meses). Objetivo: 16/24 meses ⁵⁵	57	En curso	Aún no se ha iniciado
Número de Estados miembros para los que ha finalizado el control en el momento de la auditoría	28	14	Aún no se ha iniciado
Número de procedimientos de infracción iniciados	15	0	Aún no se ha iniciado
Número de procedimientos de infracción abiertos en el momento de la auditoría	13	0	Aún no se ha iniciado

Cuadro 3 – Programas nacionales en el marco de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos

	Falta de comunicación	Incumplimiento
Inicio del control	23/08/2015	23/08/2015
Fin del control	11/2015	05/2018
Duración total de los procedimientos de infracción (en meses)	3	33
Número de procedimientos de infracción iniciados	9	17
Número de procedimientos de infracción abiertos en el momento de la auditoría	1	17

⁵⁵ Comisión, Better Regulation Toolbox 37.

Anexo II – Ejemplos de casos de disconformidad en la transposición de la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos

Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos Artículo	Requisito	Disconformidad
5, apartado 1, letra c	Los Estados miembros deben establecer un marco nacional que prevea un sistema de concesión de licencias para las instalaciones o las actividades de gestión de los residuos radiactivos y del combustible nuclear gastado.	El sistema de concesión de licencias establecido por algunos Estados miembros no abarcaba todas las actividades relacionadas con la gestión del combustible nuclear gastado o los residuos radiactivos, como la evacuación de residuos, emplazamiento, diseño, construcción y cierre de las instalaciones.
6, apartado 3	Los Estados miembros deben asegurarse de que se confieran a la autoridad reguladora competente las facultades jurídicas y los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir sus obligaciones conforme a la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.	Algunos Estados miembros no han demostrado que su autoridad reguladora recibiera los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones con arreglo a la Directiva sobre combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.
7, apartado 3	Los Estados miembros deben garantizar que entre los requisitos de concesión de licencias se incluya una demostración de seguridad que abarque el desarrollo y la operación de las actividades relativas a la energía nuclear, y el desarrollo, operación y clausura o cierre de las instalaciones nucleares, además de la fase posterior al cierre en las instalaciones de almacenamiento definitivo.	Algunos Estados miembros no han garantizado que los requisitos de demostración de seguridad cubran todos los aspectos.
7, apartado 5	Los marcos nacionales deben obligar a los titulares de licencias a garantizar recursos humanos y financieros adecuados.	Algunos Estados miembros han omitido cualquier referencia a recursos humanos adecuados.

8	Los marcos nacionales deben obligar a todas las partes a tomar disposiciones para la educación y la formación de su personal, así como actividades de investigación y desarrollo que cubran las necesidades de los programas nacionales.	Algunos Estados miembros no han garantizado que todas las partes, como los generadores, licenciarios, las autoridades reguladoras competentes y otras autoridades, estén obligadas a tomar las medidas necesarias para educar y formar a su personal. Las medidas de transposición de algunos Estados miembros no mencionan las actividades de investigación y desarrollo.
---	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Glosario

Accidente: Todo suceso imprevisto que tenga o pueda tener consecuencias significativas desde el punto de vista de la radiactividad o la seguridad nuclear.

Combustible nuclear gastado: Combustible nuclear eliminado del núcleo de un reactor tras la irradiación. Puede ser reprocesado o almacenado definitivamente si se considera residuo radiactivo.

Dictámenes de la Comisión: Dictámenes de la Comisión referentes a los proyectos de inversión en energía nuclear conforme a los procedimientos establecidos en los artículos 41 a 44 del Tratado Euratom.

Emergencia: Radiación imprevista o situación nuclear que requiera medidas inmediatas para evitar o mitigar consecuencias adversas graves.

Empresa: Persona física o jurídica que, conforme a la legislación nacional, es responsable de una fuente de radiación o de ejercer una actividad que pueda aumentar la exposición de los individuos a la radiación procedente de una fuente determinada.

EU Pilot: Diálogo informal entre la Comisión y un Estado miembro sobre un posible incumplimiento del Derecho de la UE, antes del inicio de un procedimiento formal de infracción.

Explotación a largo plazo: Explotación de una central nuclear cuya duración supere el plazo fijado en la licencia, las normas o reglamentos, siempre que se respeten los requisitos de concesión de licencias.

Incidente: Todo suceso no intencionado cuyas consecuencias reales o potenciales no son despreciables desde el punto de vista de la protección frente a la radiación o de la seguridad nuclear.

Instalación nuclear: Toda central nuclear, instalación de enriquecimiento, instalación de fabricación de combustible nuclear, instalación de reprocesamiento, instalación de reactor de investigación, instalación de almacenamiento de combustible gastado.

Irradiación: Exposición a la radiación.

Licencia: Documento jurídico por el que se autoriza a llevar a cabo determinadas actividades relacionadas con la gestión del combustible nuclear gastado o de los residuos radiactivos, o que confiera responsabilidad sobre el emplazamiento, diseño, construcción, puesta en servicio, explotación, desmantelamiento o cierre de una

instalación de gestión del combustible nuclear gastado o de una instalación de gestión de residuos radiactivos.

Nuclear: Relativo o que emplea la energía liberada por fusión o fisión nucleares.

Preparación ante emergencias Estado de preparación para adoptar medidas que mitiguen los efectos de una situación de emergencia.

Prueba de resistencia: Evaluación del riesgo y de la seguridad llevada a cabo en todas las centrales nucleares de la UE para medir su capacidad de soportar peligros tales como terremotos, inundaciones, atentados terroristas y colisiones de aeronaves.

Radiaciones ionizantes: Energía transmitida en forma de partículas u ondas electromagnéticas, que directa o indirectamente pueda producir iones, es decir, átomos o moléculas con una carga eléctrica.

Radiactividad: Fenómeno por el que los átomos sufren una desintegración aleatoria y espontánea, acompañado habitualmente por la emisión de radiaciones.

Respuesta ante emergencias Aplicación de medidas que mitiguen los efectos de una situación de emergencia.

Valor añadido: Valor generado por las acciones de la UE que se añade al valor que se hubiera generado por la acción del Estado miembro únicamente.

Siglas y acrónimos

AEN: Agencia de la Energía Nuclear.

BSSD: Basic Safety Standards Directive

CCI: Centro Común de Investigación

ECURIE: Sistema Comunitario de Intercambio de Informaciones Radiológicas Urgentes.

ENSREG: Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear.

EURDEP: Plataforma europea de intercambio de datos radiológicos.

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

USIE: Sistema unificado de intercambio de información en incidentes y emergencias.

WANO: Asociación Mundial de Operadores Nucleares.

WENRA: Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LA COMISIÓN CONTRIBUYE A LA SEGURIDAD NUCLEAR DE LA UE, PERO NECESITA ACTUALIZARSE»

RESUMEN

I. La seguridad nuclear es una prioridad para la Comisión Europea. El enfoque de la UE en materia de seguridad nuclear se basa en los principios de logro de los mayores niveles de seguridad y de mejora permanente de los mismos, a fin de proteger a la población, controlar los riesgos, anticiparse y responder a las emergencias y mitigar cualquier consecuencia perjudicial.

A tal fin, la UE ha establecido un marco jurídico avanzado, vinculante y exigible en materia de seguridad nuclear, protección contra las radiaciones, preparación y respuesta ante las emergencias, así como un sistema de gestión de los residuos radiactivos y del combustible nuclear gastado, anclado en principios comunes a escala mundial consagrados en los convenios internacionales y que se ha ido reforzando a la luz de las enseñanzas extraídas del accidente nuclear de Fukushima y de los últimos avances científicos.

IV. Por regla general, los Tratados confieren a la Comisión Europea el derecho de iniciativa a fin de proponer nueva legislación UE/Euratom. Sin embargo, la Comisión no está facultada para adoptar la legislación propuesta, ya que esta prerrogativa corresponde a las dos instituciones que detentan la competencia decisoria en materia legislativa, es decir, al Parlamento Europeo y al Consejo.

IX. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 63 y 72.

OBSERVACIONES:

25. La Comisión se esfuerza por completar el control de conformidad dentro del plazo de 16 a 24 meses fijado como referencia, que no constituye un plazo legal y que se calcula a partir de la fecha de comunicación de las medidas nacionales de transposición. El control depende, por tanto, de la comunicación de dichas medidas por los Estados miembros.

La Comisión admite la afirmación del TCE y señala que el retraso podría explicarse teniendo en cuenta que los Estados miembros tenían que adoptar por primera vez un programa nacional para la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, a más tardar el 23 de agosto de 2015.

38. En caso de emergencia, la comunicación pública compete principalmente a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, letra h), de la Decisión 87/600/Euratom del Consejo. No obstante, los servicios de la Comisión preparan comunicados de prensa y los transmiten al portavoz de la Comisión, en el marco de los ejercicios de ECURIE.

Por lo que se refiere a la formación de expertos nacionales, la Comisión organiza, siempre que se juzga necesario, programas de formación destinados a las autoridades nacionales competentes sobre ECURIE y EURDEP, en particular cuando se introducen cambios en el sistema. La necesidad de estos programas de formación es objeto de debate y aprobación durante las reuniones de las autoridades competentes en el marco de ECURIE.

63. Por lo que se refiere a los dictámenes sobre los proyectos de inversión en el ámbito nuclear, hasta la fecha la Comisión ha venido aplicando procedimientos internos basados en el texto del Tratado Euratom y en los Reglamentos vigentes, es decir, el Reglamento (Euratom) n.º 2587/1999 del Consejo, de 2 de diciembre de 1999, relativo a la definición de los proyectos de inversión que deberán

comunicarse a la Comisión de conformidad con el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 315 de 9.12.1999, p. 1), y el Reglamento (CE) n.º 1209/2000 de la Comisión, de 8 de junio de 2000, por el que se determinan los procedimientos de ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 138 de 9.6.2000, p. 12).

64. El caso que el TCE cita como ejemplo en este apartado fue una notificación facultativa (es decir, relativa a un proyecto con un importe de inversión situado por debajo del umbral definido por el marco jurídico) que se inscribe en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 2587/1999 del Consejo.

72. Las verificaciones se basan en el documento «Verificación de las instalaciones de control de la radiactividad ambiental conforme a lo dispuesto en el artículo 35 del Tratado Euratom — Disposiciones de carácter práctico para la realización de las visitas de verificación en los Estados miembros» (DO C 155 de 4.7.2006, p. 2), en la experiencia del equipo de verificación y en una comparación con las disposiciones de otros Estados miembros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

74. Por regla general, los Tratados confieren a la Comisión Europea el derecho de iniciativa para proponer nueva legislación UE/Euratom. Sin embargo, la Comisión no está facultada para adoptar la legislación propuesta, ya que esta prerrogativa corresponde a las dos instituciones que detentan la competencia decisoria en materia legislativa, es decir, al Parlamento Europeo y al Consejo.

Recomendación 1 – Actualizar el enfoque para el seguimiento de la transposición de las Directivas de Euratom

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión se aviene a definir las directrices necesarias, que deberán establecerse mediante decisión interna del servicio competente de la Comisión, que ofrecerán una evaluación de los riesgos que entrañe la transposición de futuras directivas de Euratom. Mediante esta evaluación de riesgos se examinarán los ámbitos clave de dichas directivas y la necesidad de elaborar orientaciones interpretativas internas más detalladas o estrategias de apoyo al personal de la Comisión en la realización de los controles de conformidad.

Recomendación 2 – Actualización del marco legislativo

La Comisión acepta la recomendación.

80. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 63 y 72.

Recomendación 3 – Actualizar los procedimientos

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión está dispuesta a establecer, mediante decisión del servicio competente de la Comisión, procedimientos internos adecuados para garantizar que la labor de control de las instalaciones de control de la radiactividad sea constantemente realizada, documentada y revisada.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	12.12.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	21.11.2019
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	8.1.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todos los idiomas	4.2.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN: 978-92-847-4306-3	ISSN: 1977-5687	doi: 10.2865/4407	QJ-AB-20-002-ES-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4285-1	ISSN: 1977-5687	doi: 10.2865/043633	QJ-AB-20-002-ES-Q

La responsabilidad principal de la seguridad nuclear recae sobre el titular de la licencia de las instalaciones nucleares y las autoridades nacionales. Las responsabilidades específicas de la Comisión en este ámbito son el desarrollo del marco jurídico de Euratom y la supervisión de su transposición en los Estados miembros, la verificación de las instalaciones de control de la radiactividad de los Estados miembros, y el control de la compatibilidad de las inversiones en el sector nuclear con el Tratado Euratom.

El Tribunal concluye que, en líneas generales, la Comisión ejerció correctamente estas competencias y contribuyó de manera positiva a la seguridad nuclear en la UE.

Las recomendaciones del Tribunal se centran en el papel que desempeña la Comisión para controlar la incorporación de las Directivas de Euratom en la legislación nacional, el marco en el que emite los dictámenes sobre las inversiones en energía nuclear, y el enfoque que aplica en la elaboración de los dictámenes y en la realización de verificaciones de las instalaciones de control de la radiactividad.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors