

Aprobado por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear el 5 de febrero de 2025

PLAN ANUAL NORMATIVO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR **2025**

I. Introducción.

El Consejo de Seguridad Nuclear se creó por la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, que lo configuró como ente de Derecho Público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente y como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica. El Consejo se rige por la citada ley de creación y por su Estatuto, aprobado por Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, sin perjuicio de la aplicación supletoria de los preceptos de la legislación común o especial.

El Consejo de Seguridad Nuclear es el único ente público con competencias en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica. Está encargado de proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, de propiciar que las instalaciones nucleares y radiactivas sean operadas por sus titulares de forma segura y de establecer las medidas de prevención y corrección frente a las emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen.

Las funciones del Consejo de Seguridad Nuclear se establecen en el artículo 2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril. Entre ellas está la de elaborar y aprobar las instrucciones, normas técnicas de carácter reglamentario en materia de seguridad nuclear y protección radiológica vinculantes para los sujetos afectados.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 132, estableció la obligación de hacer público anualmente un plan anual normativo que debe contener las iniciativas reglamentarias que vayan a ser aprobadas en el año siguiente. Una vez aprobado, el plan anual normativo se ha de publicar en el portal de la transparencia de la Administración Pública correspondiente. El Consejo de Seguridad Nuclear, elabora, aprueba y publica su plan anual normativo en su portal de la transparencia.

El plan anual normativo del Consejo de Seguridad Nuclear se configura como instrumento de planificación y de mejora de las normas que se propone aprobar el Consejo y como elemento clave para la transparencia de la institución. De esta manera permite conocer y participar a los ciudadanos y a los actores del sector

nuclear y radiológico en la actividad normativa que se desarrolle el año próximo, lo que redundará en beneficio de la seguridad jurídica.

Ambos principios, el de transparencia y el de seguridad jurídica, se ven reforzados en los procedimientos de elaboración de las instrucciones al someterse a los informes técnicos y jurídicos de los servicios del Consejo de Seguridad Nuclear y al observarse los trámites de consulta pública previa, de audiencia a los sectores afectados y de información pública a los ciudadanos.

En virtud de lo señalado anteriormente y con el fin de facilitar el conocimiento anticipado del público y los afectados por las instrucciones que el Consejo se propone aprobar el próximo año, el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear, en su reunión del 5 de febrero de 2025, ha aprobado el Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear 2025, cuyo contenido se detalla a continuación.

II. Contenido.

En el año 2025, el Consejo de Seguridad Nuclear prevé la aprobación de nueve instrucciones, entre las cuales se incluyen de nuevo aquellas que estaban recogidas en el Plan Anual Normativo 2024 del Organismo y que, por depender su contenido de la aprobación del nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, no ha sido posible aprobar en dicho ejercicio.

En cuanto a la materia que regulan, cuatro de las instrucciones proyectadas afectan principalmente a la seguridad nuclear y las otras cinco regularán aspectos relativos al ámbito de la protección radiológica.

Por otra parte, cabe destacar que cuatro de las normas propuestas son de nueva creación, mientras que las otras cinco suponen la revisión de instrucciones actualmente en vigor.

1. Instrucción sobre tratamiento de la experiencia operativa en centrales nucleares.

La instrucción tiene por objeto recoger criterios para que los titulares de las autorizaciones de las centrales nucleares empleen una metodología sistemática de análisis de la experiencia operativa en las centrales nucleares, a fin de utilizar las lecciones aprendidas de la industria y de la propia instalación de forma efectiva para mejorar la seguridad y fiabilidad de la instalación y reducir el número y las consecuencias de los sucesos cuyas consecuencias reales o potenciales no son despreciables desde el punto de vista de la seguridad nuclear o la protección radiológica.

Se trata de una nueva instrucción que establece un marco normativo armonizado con los niveles de referencia de la asociación de los organismos reguladores nucleares de Europa occidental (WENRA, por sus siglas en inglés), específicamente

con el denominado *Issue J (System for investigation of Events and Operational Experience Feedback)*.

La aprobación de una instrucción con este contenido contribuye a sistematizar y homogeneizar el análisis de la experiencia operativa de las centrales nucleares, fuente de información útil para el aprendizaje y mejora de la seguridad y la fiabilidad de dichas instalaciones. En ese sentido, es esencial recopilar de forma sistematizada la información proveniente de sucesos notificables ocurridos en las instalaciones durante el licenciamiento, operación, desmantelamiento y actividades de vigilancia y mantenimiento, así como las desviaciones respecto del funcionamiento normal de los sistemas y del personal, que pudieran ser precursores de accidentes.

2. Revisión 1 de la instrucción IS-20, por la que se establecen los requisitos de seguridad relativos a contenedores de almacenamiento de combustible gastado.

Desde que fuera aprobada la vigente versión de la IS-20, en 2009, han surgido nuevos elementos relacionados con la gestión del combustible gastado que se considera deben quedar regulados en la instrucción.

Así mismo, es conveniente que la instrucción regule determinados matices derivados de la experiencia en el licenciamiento y la supervisión de las modificaciones de diseño y la fabricación de contenedores, así como de su operación en las centrales nucleares.

Con ocasión de esta revisión, se incorporarán a la normativa propia del Consejo de Seguridad Nuclear aquellas novedades relativas a los contenedores de almacenamiento de combustible gastado que se hayan podido producir como consecuencia de la aprobación del nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.

Entre otras cuestiones, la revisión prevista servirá para ampliar los períodos de licencia de los contenedores hasta los 40 años, regular el procedimiento para la renovación de las licencias, introducir los planes de gestión de vida y los planes de carga y determinar los criterios de notificación al CSN y a los usuarios, por parte de los titulares de las aprobaciones de diseño, en relación con condiciones no conformes y deficiencias de diseño y fabricación de los contenedores.

3. Revisión 1 de la instrucción IS-39, en relación con el control y seguimiento de la fabricación de embalajes para el transporte de material radiactivo.

Desde la aprobación de la instrucción IS-39, en 2015, en las inspecciones que ha venido llevando a cabo el CSN, se han detectado desviaciones en los procesos de fabricación de embalajes que han puesto de manifiesto aspectos que no están suficientemente contemplados en la instrucción vigente.

Por otra parte, desde entonces, también se han producido cambios normativos de relevancia en la materia regulada por la instrucción. El principal de ellos fue la publicación en 2018 de la revisión del Reglamento del OIEA para el transporte seguro de material radiactivo (norma SS-6), cuyos requisitos fueron incorporados en 2021 a los reglamentos internacionales de transporte de mercancías peligrosas.

Habida cuenta de estos cambios, la revisión propuesta reforzará el marco regulador existente para adaptarlo a la experiencia adquirida en los procesos de control y seguimiento de la fabricación de embalajes de bultos con aprobación de diseño española y actualizará los requisitos de la documentación de cumplimiento de los bultos no sujetos a aprobación de diseño. Todo ello teniendo presentes las novedades que pueda incluir en esta materia el nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.

4. Revisión 2 de la instrucción IS-11, sobre licencias de personal de operación de centrales nucleares.

Tras la aprobación de la IS-11, revisión 1, en 2019, y teniendo en cuenta la creciente actividad de carga de contenedores de combustible nuclear gastado en las centrales nucleares, se ha planteado la conveniencia de clarificar algunas cuestiones relacionadas con el alcance de la supervisión de las alteraciones del núcleo y el movimiento de combustible nuclear, especialmente en la carga y potencial descarga de contenedores.

También se estima necesario analizar la conveniencia de crear nuevas licencias de personal de operación limitadas exclusivamente a la supervisión de las alteraciones del núcleo y el movimiento del combustible nuclear.

Por otra parte, en los últimos años se han producido mejoras sociales en las relaciones laborales que deben considerarse a la hora de valorar la disponibilidad de recursos de personal con licencia para la explotación de las centrales nucleares.

Tomando en consideración lo anterior, la revisión proyectada considerará los aprendizajes derivados de la experiencia adquirida en la supervisión del movimiento de combustible nuclear, especialmente en la carga de combustible. Igualmente, esta revisión servirá para adaptar los requisitos de obtención de la licencia a las competencias necesarias exclusivamente para supervisión de las alteraciones del núcleo y el movimiento del combustible nuclear.

5. Instrucción por la que se establece el listado de municipios de actuación prioritaria contra el radón y se dan directrices sobre las mediciones de radón en el aire interior de los centros de trabajo ubicados en ellos.

La 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, establece que corresponde a los

Estados miembros determinar las zonas en las que se espere que el promedio anual de concentración del radón en un número significativo de edificios supere el nivel de referencia anual que se determine. Tal exposición puede ser significativa en determinadas zonas y lugares de trabajo, con independencia del tipo de actividad que en ellos se realice. Así mismo, en caso de superarse el nivel de referencia nacional, los Estados deben tomar las medidas adecuadas para la reducción del radón y de la exposición, a fin de reducir los efectos que esta pudiera conllevar.

La Directiva 2013/59/Euratom, ha sido parcialmente incorporada al ordenamiento español mediante el Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes (RPSRI), respecto del cual el Consejo de Seguridad Nuclear dictará las instrucciones necesarias para facilitar su aplicación. Por su parte, el artículo 79 del RPSRI establece que el Consejo de Seguridad Nuclear publicará una instrucción que contenga un listado de ámbito nacional de términos municipales en los que un número significativo de edificios supere el nivel de 300 bequerelios/m³ en términos de promedio anual de concentración de radón en aire, tanto para las viviendas o los edificios de acceso público como para los lugares de trabajo.

En virtud de ello, está previsto aprobar esta instrucción, cuyo objeto es establecer el listado de municipios que en España tendrán la consideración de municipios de actuación prioritaria contra el radón y determinar las condiciones que han de observarse para la protección de la salud en los lugares de trabajo situados en esos municipios, como consecuencia de la exposición al radón, a los efectos del Plan Nacional contra el Radón.

6. Instrucción sobre criterios de seguridad en el desmantelamiento de instalaciones nucleares.

Esta nueva instrucción responde a la necesidad de incorporar a la normativa nacional los criterios de la asociación de los organismos reguladores nucleares de Europa occidental (WENRA, por sus siglas en inglés) sobre seguridad en el desmantelamiento de instalaciones nucleares.

También servirá para desarrollar aquellos aspectos relativos al desmantelamiento de instalaciones nucleares que prevea el nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas. Así, está previsto que la instrucción complemente los aspectos normativos del “*Plan de Desmantelamiento*”, nuevo documento oficial que introduce el proyectado Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.

En concreto, la instrucción establecerá los requisitos relativos a la cultura de seguridad de las organizaciones para la gestión de las solicitudes de desmantelamiento. Igualmente, determinará los requisitos para la planificación y la definición de estrategias de desmantelamiento, definiendo el contenido básico del “*Plan de Desmantelamiento*”.

Así mismo, en ella se regularán las actuaciones de control y vigilancia de la seguridad en la ejecución de las actividades de desmantelamiento; así como los requisitos básicos para la finalización del desmantelamiento en especial, la declaración de clausura y la liberación del emplazamiento de las instalaciones.

7. Instrucción sobre los criterios de seguridad para la gestión de los residuos radiactivos previa a su almacenamiento definitivo.

El objeto de esta instrucción es establecer los criterios de seguridad que deben aplicarse en el almacenamiento temporal de cualquier tipo de residuos radiactivos, en su tratamiento y en su acondicionamiento, con el objetivo de obtener un producto final o intermedio que cumpla con los requisitos para su incorporación a la siguiente fase de gestión prevista.

La instrucción desarrollará los objetivos y requisitos de seguridad nuclear y protección radiológica relativos al almacenamiento temporal de residuos radiactivos y su tratamiento y acondicionamiento, tal y como requiere la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, que establece la obligación de las instalaciones nucleares y radiactivas que trabajan con sustancias radiactivas de contar con instalaciones especiales para el almacenamiento, transporte y manipulación de los residuos radiactivos.

Adicionalmente, la instrucción servirá para dar cumplimiento a una recomendación efectuada al CSN por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), según la cual debe revisarse la normativa española con objeto de asegurar que incorpora los estándares de seguridad el OIEA en el ámbito de la gestión de residuos radiactivos.

En paralelo, esta instrucción incorporará a nuestro ordenamiento los requisitos básicos de seguridad aplicables a los almacenes temporales de residuos radiactivos y a su tratamiento y acondicionamiento establecidos por la asociación de los organismos reguladores nucleares de Europa occidental (WENRA, por sus siglas en inglés).

8. Revisión 1 de la IS-03, sobre cualificaciones para obtener el reconocimiento de experto en protección contra las radiaciones ionizantes.

La vigente IS-03 fue aprobada en 2002, desde entonces, tanto la situación de la técnica como la normativa que afecta a la materia que en ella se regula han evolucionado e incorporado cambios importantes.

Habida cuenta de lo anterior, es necesario revisar el contenido de la instrucción, al objeto de actualizarlo a la situación actual.

Así, con la revisión proyectada se podrán incorporar a la instrucción las previsiones de las siguientes normas que afectan a su contenido: el Real Decreto 451/2020, de

10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes huérfanas; el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, aprobado por Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre; y aquellas que se regulen en el nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.

También se abordarán nuevas situaciones de exposición a radiaciones ionizantes que no están previstas en la versión actual de la instrucción, como la exposición a materiales radiactivos naturales, las exposiciones que afectan a las tripulaciones de aeronaves o las ocasionadas por el radón.

9. Revisión 1 de la IS-08, sobre los criterios aplicados por el Consejo de Seguridad Nuclear para exigir, a los titulares de las instalaciones nucleares y radiactivas, el asesoramiento específico en protección radiológica.

Al igual que ocurre en el caso de la instrucción IS-03, han sido numerosos los cambios que se han producido en la normativa y el avance de la técnica desde que se aprobó la instrucción IS-08, que data de 2005.

Por ello, es necesario incorporar a la instrucción los cambios normativos que han supuesto la aprobación del Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes; o el Real Decreto 1085/2009, de 3 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalación y utilización de aparatos de rayos X con fines de diagnóstico médico; así como las previsiones del nuevo Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas.

La revisión también servirá para la actualización de la instrucción a nuevos campos de aplicación de las instalaciones radiactivas y a nuevas situaciones de exposición, en especial la exposición a materiales radiactivos naturales, la exposición de las tripulaciones de las aeronaves o la exposición al radón.