

Aprobado por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear el 1 de febrero de 2023

PLAN ANUAL NORMATIVO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR 2023

I.- INTRODUCCIÓN

La Ley 15/1980, de 22 de abril, creó el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) 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 CSN se rige por la citada ley de creación y por su propio 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 organismo público con competencias en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica, encargado de proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, propiciar que las instalaciones nucleares y radiactivas sean operadas por los titulares de forma segura y establecer las medidas de prevención y corrección frente a las emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen.

Para el desarrollo de las funciones que tiene encomendadas, el CSN puede proponer al Gobierno la regulación legal necesaria en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica.

Asimismo, el CSN ostenta competencia regulatoria directa, ya que puede elaborar y aprobar instrucciones de carácter técnico (IS) relativas a las instalaciones nucleares y radiactivas, y respecto a cualquier actividad relacionada con la seguridad nuclear y la protección radiológica.

Las IS son normas de rango reglamentario en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, de carácter vinculante para todos aquellos sujetos afectados por su ámbito de aplicación.

Durante el proceso de elaboración de las IS, el Consejo fomenta la participación de los interesados y del público en general, en los términos previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de

acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley de creación del CSN.

Por ello, las propuestas de IS se someten al trámite de consulta pública previa, con el objeto de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por una Instrucción del Consejo, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias, los objetivos de la norma y la necesidad y oportunidad de su aprobación. No obstante, la legislación aplicable permite prescindir de dicho trámite de consulta pública previa cuando existan razones de urgencia o de interés público, entre otras razones.

Durante el procedimiento de elaboración de las IS se realizan los estudios técnicos necesarios y se evacúan los informes pertinentes por las Unidades Técnicas del CSN, que deben ser aprobados por las direcciones técnicas de Seguridad Nuclear y de Protección Radiológica. Asimismo, durante la tramitación de las normas se da audiencia a los interesados y se informa a los ciudadanos, sometiéndolos a comentarios externos del organismo la propuesta de IS mediante medios informáticos y telemáticos. Los servicios jurídicos del CSN, además, supervisan la actividad jurídico administrativa en relación con la elaboración de dichas normas.

Las instrucciones del CSN, una vez elaboradas, son comunicadas al Congreso de los Diputados con carácter previo a su aprobación por el Pleno del Consejo y, una vez aprobadas por el Pleno del CSN, se publican en el Boletín Oficial del Estado, entrando a formar parte del ordenamiento jurídico nuclear.

Hay que poner de relieve que el Estatuto del CSN manifiesta en su título preliminar su posición de Administración independiente, reflejando el régimen jurídico al que ha de someterse en su actuación. Dicho régimen se basa en la prevalencia de su Ley constitutiva y de su propio Estatuto, si bien respetando la aplicación de las normas organizativas y de régimen jurídico comunes a los restantes organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado.

Así, es de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo común de las Administraciones públicas, cuyo artículo 132 establece que anualmente, las Administraciones Públicas harán público un plan normativo (PAN) que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación 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.

En línea con lo previsto en el citado artículo de la Ley 39/2015, el CSN cuenta con un procedimiento interno específico que define los trámites precisos para la elaboración, aprobación, seguimiento y evaluación de su Plan Anual Normativo, desde la recopilación de las propuestas realizadas por las direcciones técnicas del CSN, hasta el informe final sobre la evaluación de su ejecución.

La Secretaría General del CSN es la responsable de gestionar e impulsar dicha actividad, a través de la Subdirección de Asesoría Jurídica, correspondiendo al Pleno del organismo la aprobación del Plan Anual Normativo. Una vez aprobado el PAN por dicho órgano colegiado de dirección, el PAN debe ser publicado en el Portal de la Transparencia del CSN, dando con ello cumplimiento a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

II.- CONTENIDO DEL PLAN ANUAL NORMATIVO DEL AÑO 2023

El PAN 2023 contiene las iniciativas normativas que el CSN prevé tramitar y aprobar durante el año 2023, sin perjuicio de la elaboración y aprobación de una serie de guías técnicas recomendatorias, circulares informativas e instrucciones técnicas en materia de seguridad nuclear, protección radiológica y protección física, que no tienen rango reglamentario y, por tanto, no se recogen en este PAN.

En el año 2023 está previsto tramitar un total de seis Instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear. Cuatro de ellas a propuesta de la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear, dos de las cuales constituyen nuevas iniciativas, en concreto, sobre seguridad de experiencia operativa y sobre caracterización y evaluación del emplazamiento de instalaciones nucleares (II.NN.); y dos iniciativas que son revisión de instrucciones en vigor, concretamente, la IS-20, sobre requisitos de seguridad relativos a contenedores de almacenamiento de combustible gastado, y la IS-10, por la que se establecen los criterios de notificación de sucesos por parte de las centrales nucleares.

Por parte de la Dirección Técnica de Protección Radiológica está previsto aprobar dos IS: una sobre requisitos de seguridad física en el transporte de materiales nucleares y fuentes radiactivas, y otra sobre municipios de actuación prioritaria y directrices sobre las mediciones de radón en el aire interior de los centros de trabajo ubicados en dichos municipios.

A continuación, se describen las IS que se prevé que serán aprobadas por el Pleno del CSN a lo largo del año 2023:

II. a) Dirección Técnica de Seguridad Nuclear:

1. IS de Seguridad de Experiencia Operativa:

La presente IS constituye una nueva iniciativa para establecer un marco normativo armonizado con los niveles de referencia de la asociación de reguladores de Europa Occidental, denominada *Western European Nuclear Regulators Association (WENRA)*, con el fin de obligar a los titulares de las autorizaciones de las centrales nucleares a llevar a cabo una metodología sistemática de análisis de experiencia operativa.

La experiencia operativa es una fuente de información útil para el aprendizaje y mejora de la seguridad y la fiabilidad de las instalaciones nucleares. Por ello 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 con respecto al funcionamiento normal de los sistemas y del personal, que pudieran ser precursores de situaciones accidentales. Con ello se daría cumplimiento al compromiso de armonización con la WENRA, incorporando al marco reglamentario regulador español los niveles de referencia del Issue J (*System for Investigation of Events and Operational Experience Feedback*) de WENRA.

2. Revisión de la Instrucción IS-20, de 28 de enero de 2009, del CSN, por la que se establecen los requisitos de seguridad relativos a contenedores de almacenamiento de combustible gastado (BOE 18/02/09)

Desde la aprobación de la IS-20, en el año 2009, han surgido nuevos aspectos relacionados con la gestión del combustible gastado que se considera conveniente desarrollar en la instrucción, a ello se añaden otros derivados de la experiencia en el licenciamiento y la supervisión de modificaciones de diseño y fabricación de contenedores, así como su operación en las centrales.

El objetivo de la revisión normativa se centra en la adaptación a la propuesta de revisión del Reglamento de Instalaciones Radiactivas (RINR), la ampliación de los periodos de licencia de los contenedores hasta 40 años, la regulación del proceso para su renovación, la interpretación del criterio de recuperabilidad del combustible gastado- que se deriva de la posición reguladora establecida en la circular de la DSN CSN/C/DSN/GENER/21/04 -, la introducción de los planes de gestión de vida, planes de carga, criterios de notificación por parte de los titulares de las aprobaciones de diseño de los contenedores al CSN y a los usuarios relativos a condiciones no conformes, y las deficiencias de diseño y fabricación de los contenedores.

3. Revisión de la IS-10, de 30 de julio de 2014, del CSN, por la que se establecen los criterios de notificación de sucesos por parte de las Centrales Nucleares (BOE 19/09/14).

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada tras la publicación de la revisión 1 y los cambios producidos en la normativa y en los documentos de las centrales, así como la creación del Manual de Requisitos de Operación y el cambio a las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento Mejoradas, se considera necesario elaborar una nueva revisión de la citada Instrucción con el fin de actualizarla. De este modo se facilitan y clarifican los criterios de notificación de sucesos acaecidos en centrales nucleares, modificando tanto las condiciones generales de notificación, como los criterios de sucesos a notificar.

El objetivo es mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos de notificación para cumplir los cinco principales objetivos que se persiguen con el proceso de notificación y de sus informes asociados, permitiendo con ello:

- Mantener debidamente informado al CSN de las incidencias de cierta importancia ocurridas en las centrales nucleares españolas.
- Permitir al CSN la adopción de medidas apropiadas en un plazo de tiempo acorde con la situación real de la instalación, en el caso de que fuera preciso.
- Identificar las incidencias para las que una central nuclear debe realizar los necesarios análisis de experiencia operativa encaminados a evitar la repetición del suceso o de otros similares.
- Iniciar el proceso de intercambio de experiencia operativa entre centrales, de modo que el resto de titulares puedan adoptar, dentro de sus procesos internos, medidas preventivas o correctoras encaminadas a evitar la ocurrencia de sucesos similares.

- Permitir la información transparente del CSN a la opinión pública y grupos de interés de los sucesos acaecidos en las CCNN.

4. IS sobre caracterización y evaluación del emplazamiento de instalaciones nucleares (II.NN.)

La instrucción tiene por objeto regular la caracterización y evaluación del emplazamiento de las instalaciones nucleares, toda vez que la normativa específica sobre la materia se limita a los aspectos relativos a la concesión de licencias que se hallan recogidos en los arts. 12, 14, 17, 20, 30 y 33 del vigente Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR). Incorpora también los cambios recientes habidos en el marco regulador europeo sobre seguridad nuclear y su aplicación en el ámbito del emplazamiento (Directiva 2014/87 y RD 1400/2018).

Su objeto es desarrollar requisitos específicos de seguridad nuclear relativos al emplazamiento de instalaciones nucleares, incluyendo las instalaciones de almacenamiento temporal o definitivo de residuos radiactivos.

Para las nuevas instalaciones quedarán definidos los aspectos técnicos en todo su ciclo de vida, desde la selección del emplazamiento hasta su liberación tras el desmantelamiento. Para las instalaciones existentes, quedarán recopilados los requisitos actualmente aplicados conforme a la práctica reguladora seguida.

No se deroga ninguna disposición vigente en el marco normativo español, pero sí se prevé complementar y desarrollar técnicamente algunos aspectos básicos aplicados a la seguridad nuclear de los emplazamientos.

La IS requerirá evaluación de cumplimiento por el CSN para las nuevas instalaciones, es decir, aquellas que se deriven de nuevas solicitudes que sean aceptadas. En el caso de las instalaciones existentes, se establece un plazo de dos años para su adaptación al nuevo contenido de la instrucción, previo envío de un informe justificativo y de un programa de adaptación, el cual deberá contar con la apreciación favorable del CSN.

II. b) Dirección Técnica de Protección Radiológica

1. IS sobre requisitos de seguridad física en el transporte de materiales nucleares y fuentes radiactivas

La elaboración de una nueva instrucción responde a la conveniencia de establecer requisitos técnicos específicos en materia de seguridad física durante el transporte de materiales y fuentes radiactivas dentro del Estado español.

La finalidad del proyecto es desarrollar y complementar, por parte del CSN, las medidas de seguridad física durante el transporte de materiales nucleares y fuentes radiactivas establecidas en el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, a través del establecimiento de requisitos específicos.

El proyecto no derogará ninguna disposición normativa en vigor.

2. IS sobre sobre municipios de actuación prioritaria y directrices sobre las mediciones de radón en el aire interior de los centros de trabajo ubicados en ellos

La IS se justifica por la entrada en vigor del nuevo Reglamento de protección de la salud frente a los riesgos de las radiaciones ionizantes, que incorpora al ordenamiento jurídico español parte de 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, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom.

La citada Directiva considera como situación de exposición existente, la penetración del radón desde el terreno a los recintos cerrados de trabajo, Y ello, debido a que la presencia del radón es en gran medida independiente de las actividades humanas realizadas dentro del lugar de trabajo. Tales exposiciones pueden ser significativas en determinadas zonas o en tipos específicos de lugares de trabajo que corresponde determinar a los Estados miembros y, en caso de superarse el nivel de referencia nacional, éstos deben tomar las medidas adecuadas para la reducción del radón y de la exposición.

El objeto de la IS es definir el listado de municipios de actuación prioritaria contra el radón y desarrollar los requisitos del Reglamento de protección de la salud frente a los riesgos de las radiaciones ionizantes en relación con la protección frente al radón en los centros de trabajo ubicados en éstos.

Esta nueva IS se encuentra condicionada a la publicación del Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes.

A continuación, se inserta un cuadro sinóptico en el que se resumen las IS proyectadas para 2023, la Unidad Técnica proponente y el objeto de la norma en cuestión:

PLAN ANUAL NORMATIVO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR 2023

INSTRUCCIONES

Dirección Técnica proponente	Título	Objeto
Dirección Técnica de Seguridad Nuclear	Instrucción de Seguridad de Experiencia Operativa.	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 con respecto al funcionamiento normal de los sistemas y del personal, que pudieran ser precursores de situaciones accidentales.
	Revisión de la Instrucción IS-20, de 28 de enero de 2009, del CSN, por la que se establecen los requisitos de seguridad relativos a contenedores de almacenamiento de combustible gastado (BOE 18/02/09)	Adaptación a la propuesta de revisión del Reglamento de Instalaciones Radiactivas (RINR), la ampliación de los periodos de licencia de los contenedores hasta 40 años, la regulación del proceso para su renovación, la interpretación del criterio de recuperabilidad del combustible gastado- que se deriva de la posición reguladora establecida en la circular de la DSN CSN/C/DSN/GENER/21/04 -, la introducción de los planes de gestión de vida, planes de carga, criterios de notificación por parte de los titulares de las aprobaciones de diseño de los contenedores al CSN y a los usuarios relativos a condiciones no conformes, y las deficiencias de diseño y fabricación de los contenedores
	Revisión de la Instrucción IS-10, de 30 de julio de 2014, del CSN, por la que se establecen los criterios de notificación de sucesos por parte de las Centrales Nucleares (BOE 19/09/14).	Mejorar la eficiencia y la eficacia de los procesos de notificación para cumplir los cinco principales objetivos que se persiguen con el proceso de notificación y de sus informes asociados, permitiendo con ello: <ul style="list-style-type: none"> • Mantener debidamente informado al CSN de las incidencias de cierta importancia ocurridas en las centrales nucleares españolas. • Permitir al CSN la adopción de medidas apropiadas en un plazo de tiempo acorde con la situación real de la instalación, en el caso de que fuera preciso.

		<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las incidencias para las que una central nuclear debe realizar los necesarios análisis de experiencia operativa encaminados a evitar la repetición del suceso o de otros similares. • Iniciar el proceso de intercambio de experiencia operativa entre centrales, de modo que el resto de titulares puedan adoptar, dentro de sus procesos internos, medidas preventivas o correctoras encaminadas a evitar la ocurrencia de sucesos similares. • Permitir la información transparente del CSN a la opinión pública y grupos de interés de los sucesos acaecidos en las Centrales Nucleares.
	Instrucción sobre caracterización y evaluación del emplazamiento de instalaciones nucleares.	Desarrollar requisitos específicos de seguridad nuclear relativos al emplazamiento de instalaciones nucleares, incluyendo las instalaciones de almacenamiento temporal o definitivo de residuos radiactivos.
Dirección Técnica de Protección Radiológica	Instrucción sobre requisitos de seguridad física en el transporte de materiales nucleares y fuentes radiactivas.	Desarrollar y complementar, por parte del CSN, las medidas de seguridad física durante el transporte de materiales nucleares y fuentes radiactivas establecidas en el Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, a través del establecimiento de requisitos específicos.
	Instrucción sobre sobre municipios de actuación prioritaria y directrices sobre las mediciones de radón en el aire interior de los centros de trabajo ubicados en ellos.	Definir el listado de municipios de actuación prioritaria contra el radón y desarrollar los requisitos del Reglamento de protección de la salud frente a los riesgos de las radiaciones ionizantes en relación con la protección frente al radón en los centros de trabajo ubicados en éstos.