

Aprobado por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear el 29 de abril de 2026

INFORME ANUAL DE EVALUACIÓN NORMATIVA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR 2025

La Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, atribuye a esta entidad, en el apartado a) de su artículo 2, la competencia para elaborar y aprobar normas de rango reglamentario de contenido técnico, referentes a las instalaciones nucleares y radiactivas y actividades relacionadas con la seguridad nuclear y la protección radiológica, denominadas instrucciones.

En ejecución de dichas funciones y atendiendo al mandato establecido en el artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que dispone que las Administraciones Públicas harán público un plan anual normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) publica en su Portal de Transparencia y en la página web interna del CSN los planes anuales normativos.

Con el objetivo de mejorar la planificación normativa, y en línea con lo previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el CSN viene elaborando un informe de evaluación normativa que incluye un análisis del cumplimiento del plan anual normativo aprobado el año anterior, de las incidencias habidas en su ejecución y de las razones que han motivado los retrasos o retirada de las instrucciones previstas en el plan. En aras del compromiso adquirido por el CSN con la transparencia, el informe anual de evaluación normativa se publica también en el Portal de la Transparencia de la entidad y en su página web interna.

El 5 de febrero de 2025 el Pleno del CSN aprobó el Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear para 2025. El Plan se publicó en el Portal de la Transparencia del Consejo de Seguridad Nuclear, conforme a lo indicado en el artículo 132.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a efectos de que el público pudiera conocer su contenido ([Plan Anual Normativo 2025](#)).

El Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear para 2025 previó la aprobación de nueve instrucciones. De estas nueve instrucciones planificadas y como se detalla a continuación, se aprobaron en el año 2025, dos instrucciones, y se avanzó significativamente en la tramitación de otras tres instrucciones.

Del análisis de la ejecución del mencionado Plan Anual Normativo 2025 se concluye lo siguiente:

a) Proyectos de Instrucción incluidos en el Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear de 2025 aprobados en el año 2025

1.- IS-47, de 9 de abril de 2025, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se aprueba el listado de términos municipales de actuación prioritaria contra el radón y se establecen directrices para las mediciones de radón en el aire interior de los centros de trabajo ubicados en ellos.

La Instrucción IS-47 tiene por objeto identificar los términos municipales de actuación prioritaria frente al radón y establecer las directrices obligatorias para la medición de este gas en el aire interior de los centros de trabajo situados en dichas zonas.

La norma responde, en este sentido, al artículo 79 del Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes (RPSI), aprobado por Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre y fija también criterios técnicos para la planificación de las mediciones, incluyendo la identificación de zonas de muestreo, el número mínimo de detectores y los requisitos de calidad de los ensayos.

La aprobación de la instrucción IS-47 tuvo lugar en la reunión del Pleno del CSN celebrada el día 2 de abril del año 2025 ([Instrucción IS-47](#)).

2.- IS-48, de 9 de abril de 2025, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se establecen los criterios que deben cumplir los programas de experiencia operativa de las centrales nucleares.

Esta instrucción se aprobó en cumplimiento del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a radiaciones ionizantes (RINR), aprobado por Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre.

El artículo 61 del mencionado RINR requiere que los titulares de autorizaciones presenten ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y ante el CSN, dentro del primer trimestre de cada año natural, un informe anual sobre la experiencia operativa aplicable a la instalación.

Esta instrucción establece los criterios que deben cumplir los programas de experiencia operativa (EO) de las centrales nucleares, con el fin de reforzar la seguridad nuclear y la protección radiológica mediante un aprovechamiento

sistemático y estructurado de la información derivada del funcionamiento de las instalaciones.

La EO comprende toda información relevante para el diseño, operación y desmantelamiento seguro de una instalación. La instrucción exige que esta información se recopile de forma sistemática, garantizando la integridad de los datos, su análisis estructurado y su uso efectivo para prevenir sucesos con impacto real o potencial sobre la seguridad.

La IS-48 fue aprobada por el Pleno del CSN en su reunión del 2 de abril de 2025 ([Instrucción IS-48](#)).

b) Proyectos de Instrucción del Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear de 2025, no aprobados ese año e incluidos en el Plan Anual Normativo de 2026

A lo largo de 2025 se inició la tramitación de las siguientes instrucciones, que sin embargo no pudieron llegar a aprobarse.

Por tanto, fueron incluidas en el Plan Anual Normativo del Consejo de Seguridad Nuclear para 2026 aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2025, a fin de que vieran la luz en este ejercicio ([Plan Anual Normativo 2026](#)).

1.- Proyecto de revisión 2 de la IS-11, revisión 1, de 30 de enero de 2019, del CSN, sobre licencias de personal de operación de centrales nucleares.

La Instrucción IS-11 regula las licencias del personal de operación de centrales nucleares. La revisión 2 ha actualizado la versión vigente desde 2019 con el fin de mantener la seguridad nuclear y la protección radiológica en las actividades propias del personal licenciado; adaptarse al RINR; incorporar la experiencia operativa acumulada desde 2019, en particular, en los procesos implantados en las centrales para la supervisión de las alteraciones del núcleo y el movimiento del combustible nuclear en general, y en el caso de carga de contenedores en especial (dando respuesta así a la creciente actividad tanto de carga de contenedores de combustible gastado, como para realizar la supervisión hasta etapas más avanzadas del proceso de carga de contenedores); y, recoger mejoras significativas en materia de protección social del personal con licencia, alineándose con los principios recogidos en la Ley Orgánica 3/2007 y en el acuerdo del Pleno del CSN de 5 de febrero de 2025 (acta 1729).

A pesar de su avanzado estado de tramitación, este proyecto no pudo aprobarse en 2025, pero la instrucción ha sido aprobada por el Pleno del CSN en su reunión del día 11 de febrero de 2026. La instrucción se ha publicado en el BOE del día 9 de abril de 2026 ([Instrucción IS-11, revisión 2](#)).

2.- Proyecto de revisión 1 de la 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.

Esta revisión de la IS-20 incorpora a la normativa del Consejo de Seguridad Nuclear aquellas novedades relativas a los contenedores de almacenamiento de combustible gastado que se introdujeron como consecuencia de la aprobación del nuevo RINR en diciembre de 2024.

Entre otras cuestiones, la revisión amplía los períodos de licencia de los contenedores hasta los 40 años, regula el procedimiento para la renovación de las licencias, introduce los planes de gestión de vida y los planes de carga; y determina 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.

A pesar de su avanzado estado de tramitación, este proyecto no pudo aprobarse en 2025, pero la instrucción ha sido aprobada por el Pleno del CSN en su reunión del día 11 de febrero de 2026 y se ha publicado en el BOE el 9 de abril de 2026 ([Instrucción IS-20, revisión 1](#)).

3.- Proyecto de revisión 1 de la IS-39, de 10 de junio de 2015, del CSN, en relación con el control y seguimiento de la fabricación de embalajes para el transporte de material radiactivo.

Desde la aprobación en 2015 de la IS-39 se han detectado en las inspecciones realizadas por el CSN algunas desviaciones en los procesos de fabricación de embalajes, que han puesto de manifiesto aspectos que no contemplaba suficientemente la instrucción.

Además, ha habido cambios normativos que debían incorporarse a la IS-39, el principal de los cuales fue la revisión del Reglamento del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para el transporte seguro de material radiactivo, cuyos requisitos se incorporaron a los reglamentos internacionales de transporte de mercancías peligrosas.

La revisión refuerza 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 actualiza los requisitos de la documentación de cumplimiento de los bultos no sujetos a aprobación de diseño, todo ello teniendo presente las novedades incluidas en esta materia por el RINR.

La revisión de la IS-39 no pudo aprobarse en el año 2025 y finalmente fue aprobada por el Pleno del CSN en su reunión de 11 de febrero de 2026. Se ha publicado en el BOE el día 9 de abril de 2026 ([Instrucción IS-39, revisión 1](#)).

4.- Proyecto de instrucción sobre criterios de seguridad en el desmantelamiento de instalaciones nucleares.

Este proyecto responde a la necesidad de incorporar a la normativa nacional los criterios técnicos establecidos por la Asociación de los reguladores nucleares europeos (WENRA) sobre seguridad en el desmantelamiento de instalaciones nucleares.

La instrucción contempla y complementa los objetivos y requisitos de seguridad nuclear y protección radiológica que se requieren en el contexto del Título II, capítulo VI *autorización de desmantelamiento y declaración de clausura* del RINR para tener garantía que el desmantelamiento de las instalaciones nucleares e instalaciones radiactivas del ciclo se efectúa en condiciones seguras.

La instrucción propuesta va dirigida a los titulares de instalaciones responsables de ejecutar las actividades que contempla la autorización de desmantelamiento y desarrolla los artículos del RINR que regulan la autorización y las actividades propias del desmantelamiento de este tipo de instalaciones.

También regulará las actuaciones de control y vigilancia de la seguridad en la ejecución de las actividades de desmantelamiento, así como los requisitos básicos para completar y finalizar el desmantelamiento, desarrollando los criterios necesarios para solicitar la declaración de clausura, de acuerdo con el artículo 37 del RINR, así como el contenido mínimo del *informe radiológico final*.

A lo largo de 2025 se avanzó en la tramitación del proyecto realizando la consulta pública previa y la redacción de un primer borrador respecto del que se recabó el correspondiente informe jurídico. Además, se trabajó el proyecto de borrador en un grupo mixto integrado por el CSN, el Comité de Energía Nuclear (CEN) y Enresa. Todo ello ha posibilitado que a inicios del año 2026 el proyecto de borrador pudiera someterse a audiencia e información pública. En estos momentos se están estudiando los comentarios recibidos durante dichos trámites, al objeto de incorporar los que se consideren oportunos a la instrucción proyectada y continuar con su tramitación.

5.- Proyecto de instrucción sobre los criterios de seguridad para la gestión de los residuos radiactivos previa a su almacenamiento definitivo.

Este proyecto fue sometido a consulta pública previa en enero de 2025.

La instrucción establecerá los criterios básicos de seguridad para el diseño y operación de almacenes temporales de residuos radiactivos de baja y muy baja actividad, así como establecer requisitos básicos de seguridad para el diseño y operación de las instalaciones, sistemas y componentes necesarios para el tratamiento y acondicionamiento de residuos radiactivos de baja y muy baja actividad, con el objeto de obtener un producto final o intermedio que cumpla con los requisitos para su incorporación a la siguiente fase de gestión prevista, y cumplir con los criterios de aceptación establecidos para su almacenamiento definitivo.

Se prevé que mediante esta instrucción se complete la respuesta relativa a la recomendación emitida por el equipo revisor de la última misión IRRS realizada a España en lo relativo a la gestión de residuos radiactivos según la cual: las autoridades reguladoras deben revisar íntegramente las disposiciones reguladoras con el objeto de asegurar la consistencia con los estándares de seguridad del OIEA, entre otras áreas, en la gestión de residuos radiactivos.

En este sentido se incluirán los requisitos incluidos en las normas GSR Parte 5 del OIEA y en la SSR-4, así como los definidos por WENRA desarrollados para requisitos básicos de seguridad aplicables a los almacenes temporales de residuos radiactivos y al tratamiento y acondicionamiento de residuos.

6.- Proyecto de revisión de la IS-03, de 6 de noviembre de 2002, del CSN, sobre cualificaciones para obtener el reconocimiento de experto en protección contra las radiaciones ionizantes.

La Instrucción IS-03 tiene por objeto establecer los requisitos necesarios sobre formación y experiencia que el CSN considera necesarios para la obtención del diploma de jefe de Servicio (SPR) o de Unidad Técnica de Protección Radiológica (UTPR) y como técnico en protección radiológica, así como, el procedimiento administrativo para la obtención de los mismos.

Este proyecto prevé incorporar a la IS-03 los cambios normativos que han supuesto la aprobación del Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, y el RINR. Se incorporarán, además, las lecciones aprendidas derivadas de su implementación práctica y las mejores prácticas internacionales actualmente reconocidas, mediante la aplicación del principio de enfoque graduado al riesgo.

Este proyecto fue sometido a consulta pública previa en marzo de 2025, posteriormente se elaboró un primer borrador respecto del que se emitió el correspondiente informe jurídico. Actualmente se está revisando ese borrador para incorporar las observaciones del informe jurídico y se espera poder culminar la tramitación del proyecto a lo largo de este año 2026.

7.- Proyecto de revisión de la IS-08, de 27 de julio de 2005, del CSN, 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.

Este proyecto de Instrucción del Consejo de Seguridad Nuclear tiene por objeto establecer los criterios que aplica el Consejo de Seguridad Nuclear para exigir la creación de un Servicio de Protección Radiológica o la contratación de una Unidad Técnica de Protección Radiológica.

Es necesario, en este momento, incorporar a la IS-08 los cambios normativos que han supuesto la aprobación del Reglamento sobre protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes, y el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y otras actividades relacionadas con la exposición a las radiaciones ionizantes; así como la experiencia propia acumulada por el CSN en la aplicación de la instrucción desde el año 2005, y las actuaciones llevadas a cabo por organismos reguladores homólogos al CSN en el ámbito internacional, y las normas y recomendaciones publicadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica.

El proyecto fue sometido a consulta pública previa en agosto de 2025. A continuación, se elaboró un borrador de la instrucción y se solicitó el correspondiente informe jurídico. En la actualidad se está redactando un nuevo borrador que incorpore las observaciones del informe jurídico y que adapte el expediente al nuevo procedimiento interno de tramitación de las instrucciones del Consejo de Seguridad Nuclear.

Está previsto que este proyecto se pueda aprobar antes de la finalización del año 2026.

c) Evaluación ex post de instrucciones de ejercicios anteriores

Según lo informado por las Direcciones Técnicas, durante 2025 no correspondió evaluar ninguna instrucción conforme a los mecanismos de evaluación ex post previstos en sus respectivas memorias del análisis de impacto normativo (MAIN).

d) Conclusiones del grado de ejecución del PAN 2025

Del análisis de la evaluación del Plan Anual Normativo 2025 del Consejo de Seguridad Nuclear se pueden derivar las siguientes conclusiones:

- Se inició la tramitación de la totalidad de las nueve instrucciones incluidas en el Plan, se avanzó de manera muy significativa en tres de ellas y se llegaron a aprobar otras dos.

- En la mayoría de los casos, los retrasos en la tramitación se debieron a la necesidad de adaptar las instrucciones al nuevo RINR que entró en vigor el 4 de diciembre de 2024, poco antes del inicio de la tramitación de estas normas.
- También influyeron factores como:
 - Revisiones jurídicas adicionales.
 - La necesidad de analizar los diferentes comentarios recibidos en los trámites de audiencia e información pública que se realizaron.
 - La necesidad de adecuar los proyectos al procedimiento interno de elaboración normativa que fue actualizado el 1 de agosto de 2025.
- Los proyectos normativos que no pudieron aprobarse en 2025 se han incorporado al PAN 2026 y está previsto que su tramitación concluya en este ejercicio.