

NOR/08-003

**Instrucción del CSN “por la que se establecen los
criterios que deben cumplir los programas de
experiencia operativa de las centrales nucleares”**

MAIN

Marzo 2025

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

IS por la que se establecen los criterios que deben cumplir los programas de experiencia operativa de las centrales nucleares.

PARTE TÉCNICA

a) Descripción de los antecedentes y justificación de la IS

El artículo 2.a) de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante CSN), atribuye a este ente público la facultad de «elaborar y aprobar las Instrucciones, Circulares y Guías de carácter técnico relativas a las instalaciones nucleares y radiactivas y a las actividades relacionadas con la seguridad nuclear y la protección radiológica».

Por otra parte, el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR), aprobado por Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre, recoge en su Título V “Del diario de operación, archivos e informes”, el Artículo 61, según el cual se requiere la emisión de un informe anual sobre la experiencia operativa (en adelante EO).

Adicionalmente, el artículo 32 del Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, aprobado por Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, hace referencia al establecimiento de un programa de análisis de EO y a los acuerdos con los suministradores, en la misma línea que lo indicado respecto a la “Experiencia operativa y avances en seguridad nuclear” en el artículo séptimo, apartados 7.14 a 7.18, de la Instrucción IS-26, de 16 de junio de 2016 del Consejo de Seguridad Nuclear, sobre requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares”.

La continua evolución y mejora de los procesos de seguridad nuclear han aconsejado una mejor regulación del ámbito del análisis de la experiencia operativa, como fundamento y garantía de una ejecución competente de las funciones importantes para la seguridad nuclear. El CSN decidió elaborar una Instrucción que desarrollara eficazmente los contenidos legislativos vigentes, así como que incluyera los criterios y recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (en adelante OIEA) en este contexto, además de cumplir el compromiso de armonización con la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental (en adelante WENRA), recogiendo los niveles de referencia del issue J.

La presente Instrucción contempla básicamente requisitos aplicables a los programas de experiencia operativa de las centrales nucleares, que comprenden, entre otros aspectos, el análisis de las necesidades de análisis de la experiencia operativa, tanto propia como ajena, así como la aplicación de este análisis a la operación de la planta para asegurar que la seguridad será la adecuada.

La Instrucción que se propone representa un gran avance en cuanto a que estructura, contenido y alcance que se debe dar a los programas de experiencia operativa, tanto por el CSN como por el titular de una instalación nuclear y los trabajadores afectados.

En cuanto a los aspectos organizativos, se deja en manos del titular la confección de sus programas de tratamiento de experiencia operativa.

b) Resumen de las principales aportaciones realizadas en el trámite de consulta pública

El trámite de la consulta pública previa relativa a esta instrucción tuvo lugar entre el 10 de agosto y el 15 de septiembre de 2023, sin que se recibiera ningún comentario.

c) Análisis comparativo de la IS en relación con otras normas internacionales o de otros organismos reguladores, cuando procedan

Una somera prospección sobre la normativa relativa a análisis de la experiencia operativa en centrales nucleares llevó a la convicción de que, en el caso español, era interesante analizar principalmente la normativa emanada del OIEA y de WENRA, en cuanto a los niveles de referencia de seguridad. Especialmente importantes son los documentos del OIEA, que abarcan varios ámbitos de la gestión de las centrales nucleares, y el apéndice J de “WENRA Safety Reference Levels for Existing Reactors 2020”

Entre los documentos más importantes consultados para la redacción de esta instrucción están:

- OIEA SF-1. Principios fundamentales de seguridad
- OIEA SS-110. Seguridad de las instalaciones nucleares.
- OIEA SSR-2/2. Seguridad de las centrales nucleares: Puesta en servicio y explotación.
- OIEA SVS-10. PROSPER guidelines “*Guidelines for peer review and for plant self-assessment of operational experience feedback process*”.
- Varios TECDOC de la OIEA, como el 1278, 1458 y otros.

d) Resumen de las características y contenido de la IS

Esta Instrucción tiene por objeto establecer los criterios generales que deben cumplir los programas de EO de las centrales nucleares españolas bajo autorización de explotación y desmantelamiento siempre que se mantenga combustible en la piscina y en relación con la experiencia operativa relativa al diseño, construcción, pruebas, operación, cese y desmantelamiento de las centrales nucleares.

El objetivo del programa de experiencia operativa de una instalación es 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.

La responsabilidad de la aplicación de la presente Instrucción recae sobre los titulares de las autorizaciones vigentes de las centrales nucleares españolas a las que hace referencia el primer párrafo de este apartado.

Esta instrucción no aplica a la notificación de sucesos, que está regulada por la instrucción IS-10 del CSN sobre los criterios de notificación de sucesos al CSN por parte de las centrales nucleares.

Esta instrucción no aplica a la experiencia operativa relacionada con la seguridad física.

e) Comentarios recibidos

Para la versión inicial de la presente instrucción se ha trabajado desde el área de experiencia operativa y normativa (en adelante AEON) con las aportaciones de varios técnicos a lo largo de un dilatado período de tiempo, incluyendo los comentarios recibidos en distintas consultas a especialistas de cada punto de la misma, especialmente del área de organización, factores humanos y formación y de la subdirección de instalaciones nucleares (en adelante SCN).

Para elaborar el borrador 1 de la IS, se han considerado los comentarios recibidos de la Subdirección de Asesoría Jurídica (SAJ) mediante nota interna IF-104/2023 y los comentarios internos, que han sido enviados por parte de la coordinadora técnica de ingeniería, del área de análisis probabilista de seguridad, un asesor de consejero, y AEON.

Se han resuelto estos comentarios en colaboración con la Subdirectora de Instalaciones Nucleares (SCN) y consultando los documentos necesarios, especialmente los niveles de referencia de WENRA del capítulo J, aplicables directamente a la Experiencia Operativa.

Tras esta revisión, se emitió el borrador 1 de la IS, para que, de acuerdo al procedimiento PA.III.01, continuara su trámite.

Tras envío por parte de SAJ a SG para su elevación al Pleno del CSN a título de información, junto con la tabla de resolución de comentarios internos y la remisión a las entidades y grupos de interés legalmente concernidos, así como a las propuestas por la directora de seguridad nuclear, se han recibido comentarios, en el plazo establecido de 20 días hábiles, y que finalizó el día 23-09-2024, de los siguientes grupos y entidades:

1. Ministerio de Sanidad. No han formulado observaciones desde el ámbito de competencias de la Secretaria de Estado de Sanidad.
2. Ministerio de Industria y Turismo. No realizan comentarios.
3. Generalitat Valenciana. Agencia de Seguridad y Emergencias. No realizan comentarios.
4. ENSA. No realizan comentarios.
5. ENUSA. No realizan comentarios.
6. Organización Médica Colegial de España (OMC). Realizan un comentario que se resuelve según se indica en la tabla de comentarios externos.
7. Comité de Energía Nuclear (CEN). Realizan siete comentarios que se resuelven según se indica en la tabla de comentarios externos.

Tras resolver los comentarios externos con la colaboración de Subdirectora de Instalaciones Nucleares (SCN), se emite el borrador 2 de la IS para que, de acuerdo al procedimiento PA.III.01, continúe su trámite.

PARTE JURÍDICA

a) Inclusión en el Plan Anual Normativo

Esta Instrucción estaba recogida en el Plan Anual Normativo del ejercicio 2024. Al no haber podido culminarse su tramitación en dicha anualidad, también se ha incluido en el Plan Anual Normativo del ejercicio 2025, aprobado por el Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear el 5 de febrero.

b) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación

No se dispone de ninguna norma que regule específicamente el análisis y tratamiento de la EO, aunque está recogida su necesidad en la legislación española.

Su aprobación permitirá al CSN requerir a los titulares la aplicación de las acciones correctivas derivadas del análisis de esta EO.

c1) Identificación clara de fines y objetivos perseguidos

El principal objetivo que se persigue con el proceso de análisis de EO es que las centrales nucleares establezcan de forma efectiva un programa de EO para utilizar las lecciones aprendidas de la industria y de la propia instalación, para mejorar la seguridad y fiabilidad de la instalación, y reducir el número y las consecuencias de los sucesos, cuyo fin último es el de mejorar la seguridad de la planta.

c2) Análisis de alternativas, comprendiendo una justificación de la necesidad de la norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación. Con carácter general se intentará valorar más de una alternativa

No existe normativa nacional previa a la emisión de esta IS que regule estos aspectos y, puesto que existe regulación internacional y se requiere el análisis de EO en la Convención sobre Seguridad Nuclear, hecha en Viena el 20 de septiembre de 1994, y ratificada por España el 19 de junio de 1995, se ha considerado necesaria la redacción de esta IS para establecer los criterios que deben aplicar en sus programas de experiencia operativa los titulares de las centrales nucleares para posibilitar el análisis de esta y conocer las mejores prácticas que se deriven de ella.

c3) Si no figurara de inicio en el Plan Anual Normativo, justificar su inclusión en el mismo fuera del plazo establecido

Dado que está recogida en el Plan Anual Normativo, no procede esta justificación.

d) El impacto económico, que evaluará, en el caso de que le conste al CSN, las consecuencias de la aplicación de la norma sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma, incluyendo, cuando proceda, los efectos sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias

No hay impacto económico en la aplicación de esta norma.

- e) El impacto presupuestario, que comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos incluyendo la incidencia de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público. Este documento será recabado de la Subdirección de Personal y Administración. Asimismo, cuando le consten al CSN, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, con especial referencia, cuando proceda, al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas

No hay impacto presupuestario en la aplicación de esta norma.

- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

No se espera ningún impacto por razón de género.

- g) Se podrá incluir cualquier otro extremo, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental, en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

No se espera ningún impacto de carácter social, en materia de igualdad de oportunidades, de discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

El establecimiento de un programa de análisis de EO podría repercutir en la mejora de los procesos de las centrales nucleares y por tanto en la reducción de su impacto medioambiental.

Dado que los titulares de las CCNN a los que va dirigidos esta IS ya disponen de programas de experiencia operativa y realizan el análisis de la misma, siendo un aspecto fundamental dentro de su sistema de gestión, no se considera que, derivado de la entrada en vigor de la IS, se vayan a generar cargas administrativas adicionales. Así mismo, el CSN supervisa dentro de su plan base de inspección la gestión de la EO por parte de los titulares, así como sus programas de experiencia operativa, que se consideran suficientemente consolidados, y que no se prevé se vean afectados de forma práctica tras la entrada en vigor de la IS. Por estos motivos, no se considera necesaria la evaluación de la norma y, por tanto, no se establecen disposiciones para ello.