Casuística Adaptación de las medidas de seguridad nuclear y protección radiológica durante el desmantelamiento de instalaciones nucleares

Casuística sobre la Instrucción IS-49, de 14 de septiembre de 2026, del Consejo de Seguridad Nuclear

La Instrucción IS-49, de 14 de septiembre de 2026, del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), establece los criterios y requisitos de seguridad nuclear y protección radiológica aplicables a la planificación, ejecución y finalización del desmantelamiento de instalaciones nucleares, desarrollando el régimen previsto en el Real Decreto 1217/2024, de 3 de diciembre.

El problema jurídico analizado consiste en determinar cuándo puede adaptarse el régimen de protección de una instalación nuclear en desmantelamiento a la evolución de sus riesgos, sin comprometer la seguridad radiológica ni las garantías exigidas por el ordenamiento jurídico.

Se plantea el supuesto de una central nuclear en fase avanzada de desmantelamiento, cuya reducción del inventario radiactivo permite reconsiderar las medidas de protección y los planes de emergencia. Intervienen el titular de la instalación, el CSN, la Administración General del Estado, la Administración autonómica y el Ayuntamiento afectado.

El conflicto surge cuando la Administración sustituye el régimen de emergencia nuclear exterior por otro de protección frente al riesgo radiológico, mientras el municipio cuestiona la suficiencia de la evaluación técnica y las garantías de seguridad.

Los artículos 3, 8 y 14 de la IS-49 exigen mantener las condiciones de seguridad, evaluar previamente las actividades y modificaciones y documentar los análisis correspondientes. La instrucción no regula directamente la transición entre planes exteriores de emergencia, sometida a su normativa específica. Además, su disposición transitoria única excluye las autorizaciones de desmantelamiento anteriores a su publicación.

La cuestión conecta con la STS 1545/2025, de 1 de diciembre, relativa a la antigua central nuclear José Cabrera, que permite analizar la motivación técnica de las decisiones administrativas y la adecuación de las medidas de protección al riesgo remanente.

Casuística

Análisis

La **Sentencia del Tribunal Supremo 1545/2025, de 1 de diciembre**, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta (recurso 45/2023; ECLI:ES:TS:2025:5472), examina la legalidad del cambio de régimen de planificación de emergencias de una central nuclear en desmantelamiento.

La controversia se centra en determinar si la evolución de los riesgos permite sustituir la planificación de emergencia nuclear exterior por un sistema de protección radiológica, atendiendo a la situación efectiva de la instalación y a los informes técnicos del CSN.

El Tribunal considera jurídicamente admisible esta adaptación cuando está prevista por la normativa aplicable, cuenta con justificación técnica suficiente y mantiene las garantías de protección.

Su utilidad para interpretar la IS-49 reside en destacar la necesidad de evaluar los riesgos remanentes, documentar las decisiones y mantener una protección proporcionada a las condiciones reales de la instalación, sin atribuir a la sentencia una aplicación directa de la instrucción posterior.

Antecedentes de hecho

PRIMERO.– Objeto del proceso.

El Ayuntamiento de Almonacid de Zorita impugnó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2022, que excluyó la antigua central nuclear José Cabrera del Plan de Emergencia Nuclear Exterior (PENGUA) y la incorporó al Plan Radiológico de Castilla-La Mancha (RADIOCAM).

SEGUNDO.– Hechos relevantes.

La central cesó su producción eléctrica en 2006 y obtuvo autorización de desmantelamiento en 2010. Aunque el proceso estaba prácticamente finalizado, permanecía un Almacén Temporal Individualizado (ATI) de combustible irradiado, circunstancia relevante para determinar el régimen de protección aplicable.

TERCERO.– Actuación administrativa.

El CSN informó favorablemente la transición al sistema de protección radiológica, condicionada a determinadas adaptaciones del RADIOCAM, posteriormente incorporadas. El Consejo de Ministros aprobó el cambio y dispuso la adaptación del Plan de Emergencia Interior de la instalación.

CUARTO.– Controversia planteada.

El Ayuntamiento alegó defectos procedimentales, insuficiente motivación técnica y posibles deficiencias de protección y coordinación ante emergencias, especialmente por la permanencia del combustible irradiado.

QUINTO.– Cuestión sometida al Tribunal Supremo.

Determinar si el cambio de régimen era conforme a Derecho, estaba suficientemente motivado mediante los informes del CSN y garantizaba la continuidad de la protección frente a los riesgos remanentes.

Fundamentos de derecho

PRIMERO.– Marco jurídico aplicable.

La controversia se encuadra en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear; la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del CSN; y la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

Resultan especialmente relevantes el Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN), y el Real Decreto 1564/2010, de 19 de noviembre, cuya Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Radiológico contempla la transición entre regímenes, previo informe del CSN y conforme al análisis de riesgos.

SEGUNDO.– Criterio jurídico del Tribunal Supremo.

La Sala considera que la transición entre sistemas de emergencia no vulnera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, al estar expresamente prevista por la normativa aplicable.

Asimismo, declara suficiente la motivación administrativa sustentada en informes técnicos incorporados al expediente, conforme al artículo 35 de la Ley 39/2015, siempre que permita conocer las razones de la decisión y ejercer el derecho de defensa.

TERCERO.– Aplicación al caso concreto.

Los informes del CSN acreditaron que los riesgos existentes en José Cabrera justificaban su incorporación al RADIOCAM. La permanencia del ATI no impedía esta transición, al contar con un sistema de protección radiológica adecuado.

El Tribunal rechazó la alegada desprotección municipal, considerando que el plan autonómico establecía mecanismos de coordinación con los correspondientes planes de actuación municipal.

CUARTO.– Relación con la norma analizada.

El artículo 3 de la IS-49 exige mantener las condiciones de seguridad mediante un enfoque graduado, considerando el riesgo radiológico remanente y su carácter cambiante. El artículo 8 impone la evaluación previa del impacto de las actividades sobre la seguridad, mientras que el artículo 14 exige documentar el correspondiente análisis de seguridad.

La sentencia aporta un criterio jurisprudencial aplicable por analogía: las adaptaciones de seguridad deben apoyarse en la evaluación técnica del riesgo y en una motivación administrativa suficiente. No obstante, la IS-49 no resulta aplicable a la autorización de desmantelamiento de José Cabrera, otorgada antes de su publicación, conforme a su disposición transitoria única.

Fallo

PRIMERO.– Decisión principal.

El Tribunal Supremo desestima íntegramente el recurso contencioso-administrativo n.º 45/2023 interpuesto por el Ayuntamiento de Almonacid de Zorita.

SEGUNDO.– Confirmación del acuerdo.

Confirma, por ser conforme a Derecho, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2022, que excluyó la central José Cabrera del PENGUA y la incorporó al RADIOCAM.

TERCERO.– Consecuencia jurídica.

Se mantiene la validez de la transición al régimen de protección radiológica, sustentada en los informes técnicos del CSN y en la normativa de protección civil aplicable, sin eliminación de las responsabilidades administrativas de protección.

CUARTO.– Costas.

Se imponen las costas al Ayuntamiento recurrente, con un límite máximo de 4.000 euros, más IVA si procede, conforme al artículo 139 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Aplicación práctica del fallo. La resolución confirma que la adaptación de las medidas de protección durante el desmantelamiento nuclear es jurídicamente admisible cuando responde al riesgo existente, cuenta con cobertura normativa y dispone de justificación técnica suficiente. Este criterio resulta útil para aplicar las exigencias de evaluación, documentación y mantenimiento de la seguridad establecidas en la IS-49, respetando su ámbito temporal de aplicación.