

RECOMANACIÓ TÈCNICA 1/2023 DE L'AGÈNCIA VALENCIANA DE SEGURETAT FERROVIÀRIA SOBRE COMUNICACIONS DE PROPOSTES DE MILLORA DE SEGURETAT O INFORMACIÓ SOBRE POSSIBLES RISCOS DINS DE LES ENTITATS FERROVIÀRIES

1. OBJECTE

L'objecte de la present recomanació és establir directrius en relació amb els procediments dels quals hauran de disposar les entitats ferroviàries perquè les comunicacions sobre qüestions de seguretat realitzades pels seus empleats, de qualsevol nivell, siguen adequadament tractades.

Aquest document és orientatiu, i no substitueix a la normativa vigent i futurs desenvolupaments normatius que puguen aprovar-se, ni eximeix de la responsabilitat del seu compliment a les diferents entitats ferroviàries i al seu personal

2. ANTECEDENTS

1. La *Directiva 2016/798 del Parlament Europeu i del Consell d'11 de maig de 2016 sobre la seguretat ferroviària* estableix que les empreses ferroviàries, administradors d'infraestructura i entitats encarregades de manteniment han d'enfocar la seguretat a través de la gestió de riscos.

La *Llei 7/2018, de 26 de març, de la Generalitat, de Seguretat Ferroviària* ha pres aquest mateix enfocament i tal com indica en el seu preàmbul, per al seu desenvolupament es parteix com a referència de la normativa europea en matèria de seguretat ferroviària, la qual és d'ampli reconeixement i aplicació en el sector ferroviari.

El *Decret 190/2021, de 26 de novembre, del Consell de Regulació de la Seguretat i l'Autorització de Posada en Servei dels Subsistemes Estructurals Fixos i dels Controls Periòdics del Sistema Ferroviari Autonòmic*, ja estableix l'aplicació d'uns mètodes d'avaluació i gestió de riscos.

Per a aquesta mena d'enfocament, la informació sobre possibles amenaces, perills o riscos és fonamental. En el passat, amb una perspectiva més reactiva de la seguretat, la font principal d'informació va ser l'experiència sobre els successos ocorreguts (accidents o incidents). No obstant això, actualment, és necessari buscar un enfocament preventiu, que requereix de dades més abundants.

2. Un flux important d'aquesta informació sobre possibles riscos procedeix de l'exterior de la pròpia entitat ferroviària ("comunicacions externes"). La citada Directiva de Seguretat estableix que tots els agents del sistema ferroviari (entenent per tals no sols a les entitats ferroviàries, sinó també altres actors com a fabricadors, prestadors de serveis de manteniment, proveïdors de serveis, etc.) que observen o tinguen coneixement d'un risc per a la seguretat, dins dels límits de les seues competències, informaran d'aquests riscos a les altres parts implicades, amb el propòsit que aquestes puguen adoptar les mesures correctores necessàries.

Així mateix, la Llei 7/2018 estableix que els sistemes de gestió de la seguretat de les entitats ferroviàries garantiran el control dels riscos creats per l'activitat ferroviària desenvolupada i, en la mesura que siga possible, tindrà en compte els riscos derivats d'activitats realitzades per uns altres i que puguen incidir en la circulació ferroviària.

3. Independentment d'aquestes "comunicacions externes", dins de les entitats ferroviàries existeix una potencial font interna d'informació, de gran rellevància, sobre possibles riscos. Es tracta de les "comunicacions ascendents" sobre les situacions que els mateixos empleats de les entitats, en l'acompliment de les seues comeses, poden detectar i canalitzar cap als òrgans competents d'aquestes.

Per això, la Directiva de Seguretat estableix que "els administradors d'infraestructures i les empreses ferroviàries fomentaran, a través del sistema de gestió de la seguretat, una cultura de confiança i aprenentatge mutus, en la qual s'anime al personal perquè contribuïska al desenvolupament de la seguretat al mateix temps que es garanteix la confidencialitat".

Per part seua, en el preàmbul de la Llei 7/2018 estableix que "les entitats ferroviàries han d'estar compromeses amb la creació d'una cultura positiva de seguretat i han de promoure tant un entorn de confiança que anime al personal a proporcionar informació essencial relacionada amb la seguretat i es tracten els errors de manera justa, com un conjunt de valors, normes, actituds i pràctiques de la respectiva organització, compromesa en la minimització de l'exposició al risc de treballadors i usuaris".

Per a un adequat funcionament d'aquests sistemes, és imprescindible el desenvolupament d'una cultura positiva de la seguretat en l'organització, però també en el mateix personal, que ha de comprendre la importància de comunicar pels canals adequats aquelles deficiències o possibles millores de la seguretat que haja detectat.

Una vegada que aqueixes comunicacions ascendents es produïsquen, les entitats han de disposar de procediments que permeten assegurar que aquestes arriben als òrgans competents per a la seua valoració, que es gestionen i, en el seu cas, s'activen les mesures corresponents, i que es proporciona informació al comunicant sobre el resultat.

3. MOTIVACIÓ DE LA RECOMANACIÓ

L'Estatut de l'Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària (AVSF), aprovat pel Decret 272/2019, de 27 de desembre, estableix, entre les funcions de l'Agència (article 3.1.e), el "Proposar, elaborar i desenvolupar les normes tècniques de seguretat i supervisar el seu compliment pels agents del sistema ferroviari, així com formular propostes, directrius i recomanacions normatives, incloses les especificacions tècniques dels subsistemes ferroviaris en el marc previst en la Llei 7/2018, de 26 de març, de la Generalitat".

Amb tots els antecedents anteriors, l'AVSF, en virtut de les seues competències com a autoritat responsable de la seguretat del sistema ferroviari de competència de la Generalitat, considera oportú emetre una sèrie de recomanacions sobre comunicacions de propostes de millora de seguretat o informació sobre possibles riscos dins de les entitats ferroviàries.

RECOMANACIONS:

1ª. Procediments sobre les "comunicacions ascendents".

Les entitats ferroviàries haurien de disposar en els seus sistemes de gestió de la seguretat de procediments per al tractament de les comunicacions ascendents en la seua organització sobre possibles riscos de seguretat o propostes de millora de la seguretat.

Aquests procediments haurien de definir, almenys, els següents aspectes:

a) Persona o àrea de l'organització a les quals han de dirigir-se les comunicacions sobre comentaris, suggeriments o propostes de millora.

b) Canals a través dels que realitzar la comunicació.

Aquestes comunicacions haurien de realitzar-se per un mitjà pel qual queden evidències de la recepció (aplicació informàtica establida per a això, per correu electrònic o notificació per escrit), així com justificant de recepció.

Si es produeixen verbalment, seria recomanable que es realitzaren dins de les comissions o reunions de les quals hauria d'estendre's acta. Si això no és així per la urgència o gravetat del cas, posteriorment hauria de deixar-se constància i registrar-se la comunicació a través d'alguna mena d'evidència (com per exemple notes internes, obertura del procediment de no conformitat, comunicació a agents externs...).

c) Continguts mínims que haurien d'incloure les comunicacions ascendents.

Almenys, haurien d'incloure:

- Data i localització en la qual van ocórrer les circumstàncies que motiven la comunicació.
- Descripció prou detallada de les circumstàncies que permeta una senzilla identificació de les qüestions plantejades.
- Si l'entitat no disposa d'un canal o format específicament creat per a aquesta mena de comunicacions s'hauria d'aplicar a la comunicació un identificador que permeta als responsables de la seua gestió la seua ràpida distinció enfront d'una altra mena de comunicacions que puga rebre.

d) Procés d'avaluació de la comunicació dins de l'organització.

Una vegada rebuda una comunicació ascendent, hauria d'existir un procediment que el canalitze fins als nivells jeràrquics adequats de l'organització.

Així mateix, hauria d'existir un procediment per a verificar la informació i analitzar i valorar la rellevància o pertinència de la comunicació. En aquest sentit, és convenient que s'establisquen criteris per a la valoració de les comunicacions ascendents en el sistema de gestió de seguretat. A més d'identificar si la comunicació és o no procedent, hauria de determinar-se a qui correspon prendre mesures per a resoldre-la (si dins de la mateixa organització a aqueix nivell jeràrquic o a un altre diferent, si ha de traslladar-se a un altre agent extern...).

Els procediments també haurien d'establir els responsables de dur a terme aquesta anàlisi, així com les responsabilitats d'altres àrees o unitats de l'organització implicades en el procés.

Amb independència de la decisió final sobre la comunicació, hauria d'establir-se que, en tot cas, es cursarà resposta a l'interessat, a través d'un mitjà que permeta registrar evidències (per escrit, correu electrònic, actes de reunions...).

e) Terminis per al justificant de recepció i anàlisi de les comunicacions ascendents.

f) Mecanismes de registre i arxiu de les comunicacions i els seus justificants de recepció i de les respostes.

g) Mesures de control i vigilància interna de l'organització per a realitzar el seguiment que les comunicacions ascendents han sigut adequadament tractades.

h) Activació dels procediments per a la posada en marxa de mesures.

Si l'entitat, després de l'anàlisi realitzat, arriba a la conclusió que la comunicació és pertinent, s'haurien d'activar els corresponents procediments del sistema de gestió de la seguretat per a posar en marxa les mesures mitigadores o correctores. Entre altres, les accions que s'haurien d'iniciar són almenys:

- Actualització del registre de perills.
- Activació de processos de gestió de riscos compartits amb altres agents.
- Obertura de procés de gestió i seguiment de no conformitats o anomalies.
- Establiment de responsables per a la implantació de les mesures correctores o mitigadores.

2ª. Difusió de procediments sobre “comunicacions ascendents”.

Els procediments sobre comunicacions ascendents haurien de ser públics i coneguts per tots aquells que presten servei a l'entitat ferroviària (tant emprats directament de la mateixa com aquells que ho fan a través d'altres organitzacions) i que puguen, per les seues comeses relacionades amb la seguretat en la circulació, detectar riscos o aspectes millorables.

És recomanable que els programes de formació i reciclatge periòdic recorden la necessitat d'usar els canals adequats de comunicació.

3ª. Ús adequat de procediments sobre “comunicacions ascendents”.

Les entitats ferroviàries haurien de recordar al seu personal la importància, per a la millora contínua, de comunicar aquelles situacions que detecten, però sempre a través del procediment i els canals establits i d'una forma precisa. Aquestes comunicacions han de realitzar-se de manera fidel a la realitat, objectivament i evitant valoracions subjectives. Comunicacions molt generals, poc concretes o de qüestions que no responen a aquests objectius de millora de la seguretat en la circulació, desvirtuen el sistema de comunicacions i li fan perdre valor.

També les entitats haurien de destacar el paper que, en la detecció de possibles situacions millorables, tenen les unitats que realitzen la funció d'interlocució amb un altre personal que es troba en l'explotació directa sobre el terreny, com, per exemple, els llocs de comandament o el departament responsable de la seguretat en la circulació. Aquest tipus d'unitats poden ser receptores d'informació que no es canalitze adequadament, per la qual cosa tenen un paper fonamental en la difusió dels procediments de comunicacions.

4ª. “Comunicacions ascendents” i “cultura justa”

Les comunicacions que realitze el personal de les entitats ferroviàries sobre qüestions relacionades sobre la seguretat haurien de gestionar-se en un entorn de “cultura justa”, tal com s'indica en la Directiva de Seguretat i en la Llei 7/2018.

Per això, els procediments haurien d'assegurar que la informació relativa a les notificacions no s'empren per a altres fins diferents que la millora de la seguretat ferroviària i, en particular, no haurien d'emprar-se per a atribuir faltes o culpabilitats.

El tractament d'aquestes notificacions hauria d'organitzar-se de tal manera que es protegisca adequadament, quan siga pertinent, la confidencialitat de la identitat dels notificadors i de les persones esmentades en la notificació. En aquest sentit, si l'estructura de l'organització ho permet, pot ser recomanable que existisca separació entre els serveis que gestionen l'admissió de les notificacions i els experts que les analitzen respecte de les altres unitats productives. Fins i tot podria ser recomanable la creació d'un sistema o aplicació per a garantir un Report Confidencial de Riscos.

En principi, hauria d'assegurar-se que el personal que notifique successos no patirà represàlies per part del seu ocupador o de l'organització per a la qual presta els seus serveis per la informació que haja comunicat.

Així mateix, en el cas que es notifiquen situacions en les quals el mateix notificador estiga implicat, no s'haurien d'iniciar accions sancionadores per les infraccions comunicades que s'hagen produït de manera involuntària o que siguen concordes amb el seu nivell d'experiència i formació, excepte en casos de negligència greu, dol, reiteració de conducta o infraccions intencionades o destructives. Tot això sense perjudici del derivat de l'aplicació del Dret penal o civil.

5ª. Comissions de seguretat

L'establiment dins de les organitzacions de comissions de seguretat, que reunisquen els responsables de les unitats de seguretat i de producció, al costat dels representants dels treballadors, és un vehicle adequat per a complementar als sistemes de comunicació ascendent.

Per tant, els procediments dels sistemes de gestió de la seguretat haurien de contemplar les regles de funcionament, composició i periodicitat de les reunions d'aquestes comissions.

Així mateix, per al cas en què siga necessària la gestió de riscos compartits amb altres organitzacions, els procediments del sistema de gestió de la seguretat podrien

establir la creació de comissions mixtes específiques o permanents. Aquestes comissions poden funcionar com a canals de comunicació de possibles situacions de riscos o de millores de seguretat.

6ª: Procediments sobre “les comunicacions externes”.

Les entitats ferroviàries haurien de disposar en els seus sistemes de gestió de la seguretat d'uns procediments per al tractament dels riscos derivats d'activitats realitzades per altres externs a l'entitat i que puguen incidir en la seguretat de la circulació ferroviària.

Aquests procediments haurien de tindre un contingut anàleg a l'indicat en la recomanació 1a (“comunicacions ascendents”), permetent en tot cas l'intercanvi i flux d'informació sobre aquells perills i riscos derivats del desenvolupament i confluència amb altres activitats externes i que afecten la seguretat.

EL DIRECTOR GENERAL DE L'AVSF