

RECOMENDACIÓN TÉCNICA 1/2023 DE L'AGÈNCIA VALENCIANA DE SEGURETAT FERROVIÀRIA SOBRE COMUNICACIONES DE PROPUESTAS DE MEJORA DE SEGURIDAD O INFORMACIÓN SOBRE POSIBLES RIESGOS DENTRO DE LAS ENTIDADES FERROVIARIAS

1. OBJETO

El objeto de la presente recomendación es establecer directrices en relación con los procedimientos de los que deberán disponer las entidades ferroviarias para que las comunicaciones sobre cuestiones de seguridad realizadas por sus empleados, de cualquier nivel, sean adecuadamente tratadas.

Este documento es orientativo, y no sustituye a la normativa vigente y futuros desarrollos normativos que puedan aprobarse, ni exime de la responsabilidad de su cumplimiento a las diferentes entidades ferroviarias y a su personal.

2. ANTECEDENTES

1. La *Directiva 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la seguridad ferroviaria* establece que las empresas ferroviarias, administradores de infraestructura y entidades encargadas de mantenimiento deben enfocar la seguridad a través de la gestión de riesgos.

La *Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Seguridad Ferroviaria* ha tomado este mismo enfoque y tal y como indica en su preámbulo, para su desarrollo se parte como referencia de la normativa europea en materia de seguridad ferroviaria, la cual es de amplio reconocimiento y aplicación en el sector ferroviario.

El *Decreto 190/2021, de 26 de noviembre, del Consell de Regulación de la Seguridad y la Autorización de Puesta en Servicio de los Subsistemas Estructurales Fijos y de los Controles Periódicos del Sistema Ferroviario Autonómico*, ya establece la aplicación de unos métodos de evaluación y gestión de riesgos.

Para este tipo de enfoque, la información sobre posibles amenazas, peligros o riesgos es fundamental. En el pasado, con una perspectiva más reactiva de la seguridad, la fuente principal de información fue la experiencia sobre los sucesos ocurridos (accidentes o incidentes). Sin embargo, actualmente, es necesario buscar un enfoque preventivo, que requiere de datos más abundantes.

2. Un flujo importante de esta información sobre posibles riesgos procede del exterior de la propia entidad ferroviaria (“comunicaciones externas”). La citada Directiva de Seguridad establece que todos los agentes del sistema ferroviario (entendiendo por tales no solo a las entidades ferroviarias, sino también otros actores como fabricantes, prestadores de servicios de mantenimiento, proveedores de servicios, etc.) que observen o tengan conocimiento de un riesgo para la seguridad, dentro de los límites de sus competencias, informarán de dichos riesgos a las demás partes implicadas, con el propósito de que éstas puedan adoptar las medidas correctoras necesarias.

Asimismo, la Ley 7/2018 establece que los sistemas de gestión de la seguridad de las entidades ferroviarias garantizarán el control de los riesgos creados por la actividad ferroviaria desarrollada y, en la medida de lo posible, tendrá en cuenta los riesgos derivados de actividades realizadas por otros y que puedan incidir en la circulación ferroviaria.

3. Independientemente de estas “comunicaciones externas”, dentro de las entidades ferroviarias existe una potencial fuente interna de información, de gran relevancia, sobre posibles riesgos. Se trata de las “comunicaciones ascendentes” sobre las situaciones que los propios empleados de las entidades, en el desempeño de sus cometidos, pueden detectar y canalizar hacia los órganos competentes de las mismas.

Por ello, la Directiva de Seguridad establece que “los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias fomentarán, a través del sistema de gestión de la seguridad, una cultura de confianza y aprendizaje mutuos, en la que se anime al personal para que contribuya al desarrollo de la seguridad al tiempo que se garantiza la confidencialidad”.

Por su parte, en el preámbulo de la Ley 7/2018 establece que “las entidades ferroviarias deben estar comprometidas con la creación de una cultura positiva de seguridad y deben promover tanto un entorno de confianza en que se anima al personal a proporcionar información esencial relacionada con la seguridad y se tratan los errores de manera justa, como un conjunto de valores, normas, actitudes y prácticas de la respectiva organización, comprometida en la minimización de la exposición al riesgo de trabajadores y usuarios”.

Para un adecuado funcionamiento de estos sistemas, es imprescindible el desarrollo de una cultura positiva de la seguridad en la organización, pero también en el propio personal, que tiene que comprender la importancia de comunicar por los cauces

adecuados aquellas deficiencias o posibles mejoras de la seguridad que haya detectado.

Una vez que esas comunicaciones ascendentes se produzcan, las entidades deben disponer de procedimientos que permitan asegurar que estas llegan a los órganos competentes para su valoración, que se gestionan y, en su caso, se activan las medidas correspondientes, y que se proporciona información al comunicante sobre el resultado.

3. MOTIVACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN

El Estatuto de la Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària (AVSF), aprobado por el Decreto 272/2019, de 27 de diciembre, establece, entre las funciones de la Agencia (artículo 3.1.e), el “Proponer, elaborar y desarrollar las normas técnicas de seguridad y supervisar su cumplimiento por los agentes del sistema ferroviario, así como formular propuestas, directrices y recomendaciones normativas, incluidas las especificaciones técnicas de los subsistemas ferroviarios en el marco previsto en la Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat”.

Con todos los antecedentes anteriores, la AVSF, en virtud de sus competencias como autoridad responsable de la seguridad del sistema ferroviario de competencia de la Generalitat, considera oportuno emitir una serie de recomendaciones sobre comunicaciones de propuestas de mejora de seguridad o información sobre posibles riesgos dentro de las entidades ferroviarias.

RECOMENDACIONES:

1ª. Procedimientos sobre las "comunicaciones ascendentes".

Las entidades ferroviarias deberían disponer en sus sistemas de gestión de la seguridad de procedimientos para el tratamiento de las comunicaciones ascendentes en su organización sobre posibles riesgos de seguridad o propuestas de mejora de la seguridad.

Dichos procedimientos deberían definir, al menos, los siguientes aspectos:

a) Persona o área de la organización a las que deben dirigirse las comunicaciones sobre comentarios, sugerencias o propuestas de mejora.

b) Canales a través de los que realizar la comunicación.

Estas comunicaciones deberían realizarse por un medio por el que queden evidencias de la recepción (aplicación informática establecida para ello, por correo electrónico o notificación por escrito), así como acuse de recibo.

Si se producen verbalmente, sería recomendable que se realizaran dentro de las comisiones o reuniones de las que debería levantarse acta. Si esto no es así por la urgencia o gravedad del caso, posteriormente debería dejarse constancia y registrarse la comunicación a través de algún tipo de evidencia (como por ejemplo notas internas, apertura del procedimiento de no conformidad, comunicación a agentes externos...).

c) Contenidos mínimos que deberían incluir las comunicaciones ascendentes.

Al menos, deberían incluir:

- Fecha y localización en la que ocurrieron las circunstancias que motivan la comunicación.
- Descripción suficientemente pormenorizada de las circunstancias que permita una sencilla identificación de las cuestiones planteadas.
- Si la entidad no dispone de un canal o formato específicamente creado para este tipo de comunicaciones se debería aplicar a la comunicación un identificador que permita a los responsables de su gestión su rápida distinción frente a otro tipo de comunicaciones que pueda recibir.

d) Proceso de evaluación de la comunicación dentro de la organización.

Una vez recibida una comunicación ascendente, debería existir un procedimiento que lo canalice hasta los niveles jerárquicos adecuados de la organización.

Asimismo, debería existir un procedimiento para verificar la información y analizar y valorar la relevancia o pertinencia de la comunicación. En este sentido, es conveniente que se establezcan criterios para la valoración de las comunicaciones ascendentes en el sistema de gestión de seguridad. Además de identificar si la comunicación es o no procedente, debería determinarse a quién corresponde tomar medidas para resolverla (si dentro de la misma organización a ese nivel jerárquico o a otro diferente, si debe trasladarse a otro agente externo...).

Los procedimientos también deberían establecer los responsables de llevar a cabo este análisis, así como las responsabilidades de otras áreas o unidades de la organización implicadas en el proceso.

Con independencia de la decisión final sobre la comunicación, debería establecerse que, en todo caso, se cursará respuesta al interesado, a través de un medio que permita registrar evidencias (por escrito, correo electrónico, actas de reuniones...).

e) Plazos para el acuse de recibo y análisis de las comunicaciones ascendentes.

f) Mecanismos de registro y archivo de las comunicaciones y sus acuses de recibo y de las respuestas.

g) Medidas de control y vigilancia interna de la organización para realizar el seguimiento de que las comunicaciones ascendentes han sido adecuadamente tratadas.

h) Activación de los procedimientos para la puesta en marcha de medidas.

Si la entidad, tras el análisis realizado, llega a la conclusión de que la comunicación es pertinente, se deberían activar los correspondientes procedimientos del sistema de gestión de la seguridad para poner en marcha las medidas mitigadoras o correctoras. Entre otras, las acciones que se deberían iniciar son al menos:

- Actualización del registro de peligros.

- Activación de procesos de gestión de riesgos compartidos con otros agentes.
- Apertura de proceso de gestión y seguimiento de no conformidades o anomalías.
- Establecimiento de responsables para la implantación de las medidas correctoras o mitigadoras.

2ª. Difusión de procedimientos sobre “comunicaciones ascendentes”.

Los procedimientos sobre comunicaciones ascendentes deberían ser públicos y conocidos por todos aquellos que prestan servicio a la entidad ferroviaria (tanto empleados directamente de la misma como aquellos que lo hacen a través de otras organizaciones) y que puedan, por sus cometidos relacionados con la seguridad en la circulación, detectar riesgos o aspectos mejorables.

Es recomendable que los programas de formación y reciclaje periódico recuerden la necesidad de usar los canales adecuados de comunicación.

3ª. Uso adecuado de procedimientos sobre “comunicaciones ascendentes”.

Las entidades ferroviarias deberían recordar a su personal la importancia, para la mejora continua, de comunicar aquellas situaciones que detecten, pero siempre a través del procedimiento y los cauces establecidos y de una forma precisa. Estas comunicaciones deben realizarse de manera fiel a la realidad, objetivamente y evitando valoraciones subjetivas. Comunicaciones muy generales, poco concretas o de cuestiones que no responden a estos objetivos de mejora de la seguridad en la circulación, desvirtúan el sistema de comunicaciones y le hacen perder valor.

También las entidades deberían destacar el papel que, en la detección de posibles situaciones mejorables, tienen las unidades que realizan la función de interlocución con otro personal que se encuentra en la explotación directa sobre el terreno, como, por ejemplo, los puestos de mando o el departamento responsable de la seguridad en la circulación. Este tipo de unidades pueden ser receptoras de información que no se canalice adecuadamente, por lo que tienen un papel fundamental en la difusión de los procedimientos de comunicaciones.

4ª. “Comunicaciones ascendentes” y “cultura justa”

Las comunicaciones que realice el personal de las entidades ferroviarias sobre cuestiones relacionadas sobre la seguridad deberían gestionarse en un entorno de “cultura justa”, tal y como se indica en la Directiva de Seguridad y en la Ley 7/2018.

Por ello, los procedimientos deberían asegurar que la información relativa a las notificaciones no se emplee para otros fines distintos que la mejora de la seguridad ferroviaria y, en particular, no deberían emplearse para atribuir faltas o culpabilidades.

El tratamiento de estas notificaciones debería organizarse de tal modo que se proteja adecuadamente, cuando sea pertinente, la confidencialidad de la identidad de los notificantes y de las personas mencionadas en la notificación. En este sentido, si la estructura de la organización lo permite, puede ser recomendable que exista separación entre los servicios que gestionan la admisión de las notificaciones y los expertos que las analicen respecto de las otras unidades productivas. Incluso podría ser recomendable la creación de un sistema o aplicación para garantizar un Reporte Confidencial de Riesgos.

En principio, debería asegurarse que el personal que notifique sucesos no sufrirá represalias por parte de su empleador o de la organización para la que presta sus servicios por la información que haya comunicado.

Asimismo, en el caso de que se notifiquen situaciones en las que el propio notificante esté implicado, no se deberían iniciar acciones sancionadoras por las infracciones comunicadas que se hayan producido de manera involuntaria o que sean acordes con su nivel de experiencia y formación, salvo en casos de negligencia grave, dolo, reiteración de conducta o infracciones intencionadas o destructivas. Todo ello sin perjuicio de lo derivado de la aplicación del Derecho penal o civil.

5ª. Comisiones de seguridad

El establecimiento dentro de las organizaciones de comisiones de seguridad, que reúnan a los responsables de las unidades de seguridad y de producción, junto a los representantes de los trabajadores, es un vehículo adecuado para complementar a los sistemas de comunicación ascendente.

Por tanto, los procedimientos de los sistemas de gestión de la seguridad deberían contemplar las reglas de funcionamiento, composición y periodicidad de las reuniones de dichas comisiones.

Asimismo, para el caso en que sea necesaria la gestión de riesgos compartidos con otras organizaciones, los procedimientos del sistema de gestión de la seguridad podrían establecer la creación de comisiones mixtas específicas o permanentes. Estas comisiones pueden funcionar como canales de comunicación de posibles situaciones de riesgos o de mejoras de seguridad.

6ª: Procedimientos sobre “las comunicaciones externas”.

Las entidades ferroviarias deberían disponer en sus sistemas de gestión de la seguridad de unos procedimientos para el tratamiento de los riesgos derivados de actividades realizadas por otros externos a la entidad y que puedan incidir en la seguridad de la circulación ferroviaria.

Dichos procedimientos deberían tener un contenido análogo al indicado en la recomendación 1ª (“comunicaciones ascendentes”), permitiendo en todo caso el intercambio y flujo de información sobre aquellos peligros y riesgos derivados del desarrollo y confluencia con otras actividades externas y que afecten a la seguridad.

EL DIRECTOR GENERAL DE LA AVSF