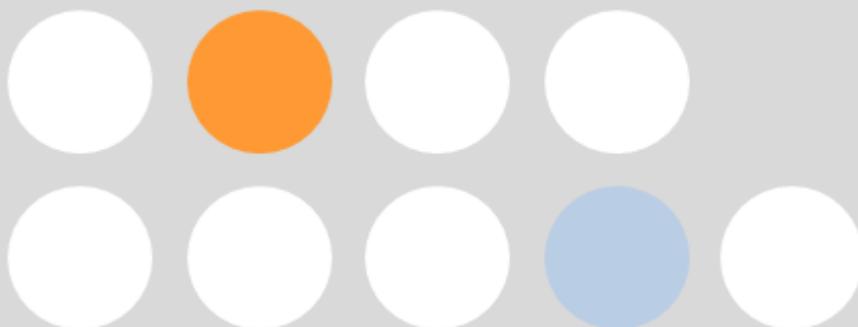




Guía de criterios para la **toma de decisiones** en materia de supervisión

O-06.02-02-GU-01

Versión 01



CONTROL DOCUMENTAL

	NOMBRE	PUESTO	FIRMA
ELABORADO			
REVISADO			
APROBADO			

Firmado en el original

CONTROL DE VERSIONES

Versión	Fecha	Motivo
01	ABRIL 2021	Aprobación inicial

Objeto y alcance del documento	2
▪ Abreviaturas	2
Documentación de referencia	4
▪ Normativa europea:	4
▪ Normativa nacional:	4
▪ Guías y otros documentos de referencia:	4
El proceso de supervisión	6
▪ Competencias de supervisión de la AESF en el marco legal.....	6
▪ Hallazgos durante la supervisión.....	7
▪ Medidas para la resolución de hallazgos de la supervisión.	9
Medidas para lograr el cumplimiento de la normativa y la resolución de los hallazgos (“Enforcement”)	11
▪ Tipos de medidas para impulsar el cumplimiento de la normativa.	11
▪ Competencias en materia sancionadora de la AESF	12
▪ Otras potestades de la AESF derivadas de otras normativas.....	14
Criterios para graduar hallazgos y medidas para su resolución.....	18
▪ Herramientas y referencias para ayudar en la toma de decisiones.....	18
▪ Criterios para decidir las medidas más adecuadas para resolución de hallazgos.....	19
▪ Aplicación de medidas coercitivas sancionadoras o de restricción sobre los títulos habilitantes...23	
Análisis de las medidas para el cumplimiento a través del modelo de riesgos	24
▪ Principios del modelo	24
▪ Análisis de la desviación del riesgo	24

OBJETO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO

El artículo 7 del Reglamento (UE) 2018/761¹, por el que se establece un método común de seguridad de supervisión, establece que las autoridades nacionales de seguridad establecerán y publicarán los criterios aplicados durante la supervisión y cómo se gestionan los hallazgos detectados:

Artículo 7 Criterios para la toma de decisiones

1. La autoridad nacional de seguridad establecerá y publicará los criterios para decidir cómo evaluar si una empresa ferroviaria o un administrador de infraestructuras aplica correctamente un sistema de gestión de la seguridad y valorar la eficacia de dicho sistema para controlar los riesgos vinculados a las actividades de la empresa o el administrador en cuestión.

Dichos criterios incluirán información sobre cómo gestiona la autoridad de seguridad nacional los incumplimientos detectados en el sistema de gestión de la seguridad de la empresa ferroviaria y del administrador de infraestructuras, y sobre las medidas tomadas al respecto.

Por tanto, este documento está dirigido a:

- **El personal de la AESF** que realiza actividades de supervisión, ya que:
 - Proporciona orientaciones, especialmente al personal menos experimentado o en casos más complejos, para tomar decisiones a la hora de exigir medidas de cumplimiento al sector.
 - Establece criterios que faciliten la coherencia, transparencia e imparcialidad de las decisiones.
 - Impulsa su enfoque de riesgos a la hora de tomar decisiones.
 - Permite la revisión de las decisiones.
- **Los agentes supervisados del sector**, en especial empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras, para comprender los principios que emplea la AESF al exigir planes de acción o iniciar medidas sancionadoras.

● Abreviaturas

AESF	Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria
EUAR	Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (anteriormente Agencia Ferroviaria Europea -ERA-)

¹ REGLAMENTO DELEGADO (UE) 2018/761 DE LA COMISIÓN de 16 de febrero de 2018 por el que se establecen métodos comunes de seguridad para la supervisión por las autoridades nacionales de seguridad tras la expedición de un certificado de seguridad único o una autorización de seguridad con arreglo a la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1077/2012 de la Comisión

LSF	Ley 38/2015, de 29 de septiembre del sector ferroviario
RDSOIF	Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias
RFIG	Red Ferroviaria de Interés General
SGS	Sistema de Gestión de la Seguridad

DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

• Normativa europea:

- **Directiva (UE) 2016/798**, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria.
- **Reglamento Delegado (UE) 2018/761** de 16 de febrero de 2018, por el que se establecen métodos comunes de seguridad para la supervisión por las autoridades nacionales de seguridad tras la expedición de un certificado de seguridad único o una autorización de seguridad con arreglo a la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 1077/2012 de la Comisión.

• Normativa nacional:

- **Ley 38/2015** de 29 de septiembre, del sector ferroviario.
- **Real Decreto 929/2020**, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias.
- **Orden FOM/2872/2010**, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal.
- **Orden FOM/233/2006** de 31 de enero, por al que se determina el régimen de homologación de los centros de material rodante y sus condiciones de funcionamiento

• Guías y otros documentos de referencia:

- “Enforcement Management Model” (EAUR, 2018)²
- “Benchmarking study of NSA enforcement powers: final report” (Redactado por Transport Research Laboratory, para EUAR. 2012)³
- “ORR’s health and safety compliance and enforcement policy statement 2016” (Office on Rail and Road, Reino Unido, 2016)⁴

² Disponible en versión en español en https://www.era.europa.eu/sites/default/files/activities/docs/guide_enforcement_management_model_es.pdf

³ Disponible en https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/studies/nsa_benchmarking_report_en.pdf

⁴ Disponible en <https://www.orr.gov.uk/media/10580/download>

- “Enforcement Management Model (EMM)” (Health & Safety Executive, Reino Unido, 2013)⁵
- “Supplementary guidance to HSE's Enforcement Management Model for ORR” (Office on Rail and Road, Reino Unido, 2013)⁶

⁵ Disponible en www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf

⁶ Disponible en http://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0017/6443/supplementary-guidance-to-hse.pdf

EL PROCESO DE SUPERVISIÓN

- **Competencias de supervisión de la AESF en el marco legal.**

De conformidad con la Ley 38/2015, de 29 de septiembre del sector ferroviario y del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad e interoperabilidad ferroviarias (en adelante, RDSOIF), **corresponde a la AESF la supervisión de todos los elementos del sistema ferroviario**, en relación con las infraestructuras que forman parte de la RFIG, el material rodante, el personal ferroviario, la operación ferroviaria y el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril⁷.

⁷ Artículo 139 “Actividad de supervisión e inspección de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria” del RDSOIF

1. Sin perjuicio de las funciones y responsabilidades de los distintos actores del sector ferroviario, corresponde a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, la supervisión e inspección de todos los elementos del sistema ferroviario en relación con las infraestructuras que forman parte de la Red Ferroviaria de Interés General, el material rodante, el personal ferroviario, la operación ferroviaria y el transporte de mercancías peligrosas por ferrocarril.

2. La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria podrá llevar a cabo todas las acciones de supervisión e investigaciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y tendrá acceso a todos los documentos pertinentes y a los locales, instalaciones y equipos de todas aquellas personas físicas o jurídicas que desarrollen alguna actividad en el ámbito ferroviario y, en particular, de los siguientes:

- Administradores de infraestructuras,
- empresas ferroviarias,
- candidatos distintos de empresas ferroviarias
- centros homologados de formación de personal ferroviario,
- centros homologados de reconocimiento médico de personal ferroviario,
- centros homologados del mantenimiento de material rodante,
- entidades encargadas del mantenimiento de material rodante,
- explotadores de instalaciones de servicio y otros prestadores de servicios,
- personal ferroviario que realice actividades relacionadas con la seguridad.

3. La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria velará para que toda empresa ferroviaria o administrador de infraestructuras cumpla permanentemente su obligación legal de utilizar un sistema de gestión de la seguridad conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

A tal fin, la Agencia seguirá los principios establecidos en los correspondientes Métodos Comunes de Seguridad para sus tareas de supervisión, asegurándose de que estas incluyan, en particular, la comprobación de que las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras aplican:

- El sistema de gestión de la seguridad para vigilar su eficacia;
- los elementos completos o parciales del sistema de gestión de la seguridad, incluidos los referidos a actividades operativas, prestación de servicios de mantenimiento, suministro de material y utilización de contratistas, para vigilar su eficacia; y
- el Método Común de Seguridad para la evaluación y valoración del riesgo pertinente.

Las actividades de supervisión relacionadas con este apartado se aplicarán asimismo a las entidades encargadas del mantenimiento, cuando proceda y en relación a sus sistemas de gestión de mantenimiento.

4. Cuando se supervise la eficacia de los sistemas de gestión de la seguridad de los administradores de infraestructuras y de las empresas ferroviarias, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria podrá tener en cuenta el nivel de seguridad de los agentes a que se refiere el artículo 4.3 y de los centros homologados de formación de personal ferroviario, en la medida en que sus actividades tengan repercusiones sobre la seguridad ferroviaria.

El presente apartado se aplicará sin perjuicio de la responsabilidad de las empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras a que se refiere el artículo 4.2.

La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria podrá dirigir avisos a los administradores de infraestructuras y empresas ferroviarias para advertirles en caso de incumplimiento de las obligaciones que les incumben en la referida materia.

5. Las actuaciones de inspección y supervisión alcanzarán la verificación del cumplimiento tanto de las normas que ordenan las distintas actividades ferroviarias como el de los requisitos exigidos para obtener, mantener y renovar los títulos, licencias, autorizaciones, certificados y, en general, los documentos que habilitan para el ejercicio de funciones, la realización de actividades y la prestación de servicios ferroviarios.

Para ello, podrá llevar a cabo todas las acciones de supervisión e investigaciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones de **todos aquellos actores con actividad en el ámbito ferroviario incluyendo:**

- a) administradores de infraestructuras,
- b) empresas ferroviarias,
- c) candidatos distintos de empresas ferroviarias
- d) centros homologados de formación de personal ferroviario,
- e) centros homologados de reconocimiento médico de personal ferroviario,
- f) centros homologados de mantenimiento de material rodante,
- g) entidades encargadas del mantenimiento de material rodante,
- h) explotadores de instalaciones de servicio y otros prestadores de servicios,
- i) personal ferroviario que realice actividades relacionadas con la seguridad.

Por tanto, este ámbito de supervisión establecido en la normativa nacional **es más amplio del recogido en la normativa europea a través del Método Común de Seguridad de Supervisión**, que se centra en la verificación, una vez expedido un certificado de seguridad único o una autorización de seguridad, que las medidas del sistema de gestión de la seguridad de empresas ferroviarias o administradores de infraestructuras se usan realmente durante la explotación, y que se cumplen con carácter permanente todos los requisitos necesarios.

- **Hallazgos durante la supervisión.**

De las acciones de supervisión, pueden detectarse diferentes tipos de resultados y hallazgos, que de forma general son desviaciones entre el estado observado y el que debería tener la parte del sistema objeto de análisis. **SEGÚN SU NATURALEZA** pueden ser de diferentes tipos:

- **Defectos técnicos de los elementos supervisados:** por ejemplo, desviaciones en los parámetros de rodadura del material rodante o en los de calidad de la infraestructura. Habitualmente, podrán ser detectados por comparación con normas o estándares técnicos o con guías y documentos desarrollados por la AESF como referencias para la labor de sus inspectores.
- **Incumplimientos de la normativa**, que pueden ser:
 - de un carácter más **administrativo** (como defectos en las habilitaciones del personal o de inscripción en el Registro Especial Ferroviario),

Adicionalmente, como complemento a las verificaciones anteriores, podrá llevar a cabo inspecciones de los diferentes elementos intervinientes en la Red Ferroviaria de Interés General como infraestructuras, vehículos, o procedimientos operativos.

- **reglamentarios** (por ejemplo, excesos de velocidad sistemáticos evidenciados mediante registradores jurídicos o defectos en los telefonemas indicados en el Reglamento de Circulación Ferroviaria),
- o de **otros tipos de obligaciones con considerable repercusión sobre la seguridad** (como incumplimientos en los tiempos de conducción o en los ciclos de mantenimiento del material rodante).
- **Hallazgos relativos a la aplicación de los sistemas de gestión o de los procedimientos propios del supervisado**, así como de los requisitos que deben contemplarse en estos sistemas de gestión (como métodos comunes de seguridad). Este tipo de desviaciones son más complicadas de documentar y evidenciar.
- **Incumplimientos de otras normativas** como laboral o medioambiental que puedan detectarse en el ejercicio de las funciones de la AESF.

De acuerdo con la “Estrategia de Supervisión de la AESF”⁸, estas desviaciones pueden clasificarse, **EN FUNCIÓN DE SU GRAVEDAD:**

- **Propuestas de mejora**, que son aspectos que se consideran recomendables para mejorar los sistemas de las entidades supervisadas.
- **No Conformidades**, que son aquellos aspectos que requieren una acción correctiva en un plazo establecido en un plan de acción propuesto por el supervisado. Si es conveniente en función de la materia supervisada y de los hallazgos, estas No Conformidades podrán graduarse en diferentes niveles (por ejemplo, en Mayores y Menores) según su gravedad o la necesidad de una acción correctora con mayor o menor urgencia.
- **Puntos de bloqueo**, que, por su importancia, reiteración o comprometer la seguridad del tráfico ferroviario pueden requerir medidas cautelares como el inicio de expedientes sancionadores o, incluso, la suspensión de autorizaciones o certificados con la consiguiente paralización de la actividad.
- **Observaciones** referidas a terceras entidades no supervisadas directamente en ese caso (como por ejemplo hallazgos relativos a centros de formación o centros de mantenimiento detectados al supervisar una empresa ferroviaria).

Hay que tener en cuenta que no siempre es posible definir claramente los incumplimientos y que durante la supervisión pueden encontrarse diversas desviaciones de diferentes gravedades. Otros efectos, como la implicación de diferentes actores, la acumulación de diferentes hallazgos o su reiteración en el tiempo, también dificultan la valoración que debe realizar el personal de la AESF durante la supervisión.

En un apartado posterior de esta guía se recogen criterios para facilitar la toma de decisión de los equipos de supervisión para categorizar los hallazgos en estas categorías.

⁸Disponible en <https://www.seguridadferroviaria.es/actividades/supervision/estrategia>

- **Medidas para la resolución de hallazgos de la supervisión.**

La regulación del procedimiento de supervisión contempla que la AESF inicie medidas de diversa índole para que los supervisados resuelvan las desviaciones detectadas.

A la vista de estos hallazgos, cuando en un informe de supervisión se hagan constar deficiencias, irregularidades o incumplimientos, sean o no constitutivos de infracción, **se requerirá al interesado acciones correctoras**, solicitándole⁹:

- a. La presentación en el plazo que se establezca en función de la naturaleza de los hallazgos de **un plan de actuación** que los solvente, indicando responsables, plazos parciales de ejecución y evidencias entregables de su desarrollo.
- b. Si la gravedad de los hallazgos así lo justifica, **la ejecución de medidas concretas propuestas por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria** en el plazo que se establezca. En este caso, si la entidad supervisada propusiera medidas alternativas, estas deberán ser autorizadas por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

Para el seguimiento de estas actuaciones pueden presentarse dos alternativas:

- En la mayor parte de los casos, como la implementación de los planes de actuación suele requerir de un cierto plazo que, en general, es incompatible con los de los de la acción de supervisión que los originó, el seguimiento se realizará mediante nuevas acciones de supervisión específicas, que, en la medida de lo posible, se procurará que las lleve a cabo un equipo supervisor similar al inicial. Para este fin, están previstas, en la planificación anual y plurianual de la AESF, acciones concretas como auditorías documentales o inspecciones de comprobación in situ.
- En aquellos casos en los que las acciones puedan ser de aplicación inmediata y de sencilla verificación, el seguimiento podrá llevarse a cabo por el mismo equipo supervisor, sin necesidad de recurrir a nuevas acciones supervisoras o incluso dentro de la acción supervisora inicial.

⁹ Artículo 149 “Actuaciones correctoras derivadas de las acciones de supervisión.” RDSOIF:

1. Cuando en un informe final de supervisión se hagan constar deficiencias, irregularidades o incumplimientos, sean o no constitutivos de infracción, se requerirá al interesado acciones correctoras, solicitándole:

- a) La presentación en el plazo que se establezca en función de la naturaleza de los hallazgos de un plan de actuación que los solvente, indicando responsables, plazos parciales de ejecución y evidencias entregables de su desarrollo.
- b) Si la gravedad de los hallazgos así lo justifica, la ejecución de medidas concretas propuestas por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria en el plazo que se establezca que empezará a contar desde la notificación al interesado del requerimiento. En este caso, si la entidad supervisada propusiera medidas alternativas, estas deberán ser autorizadas por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

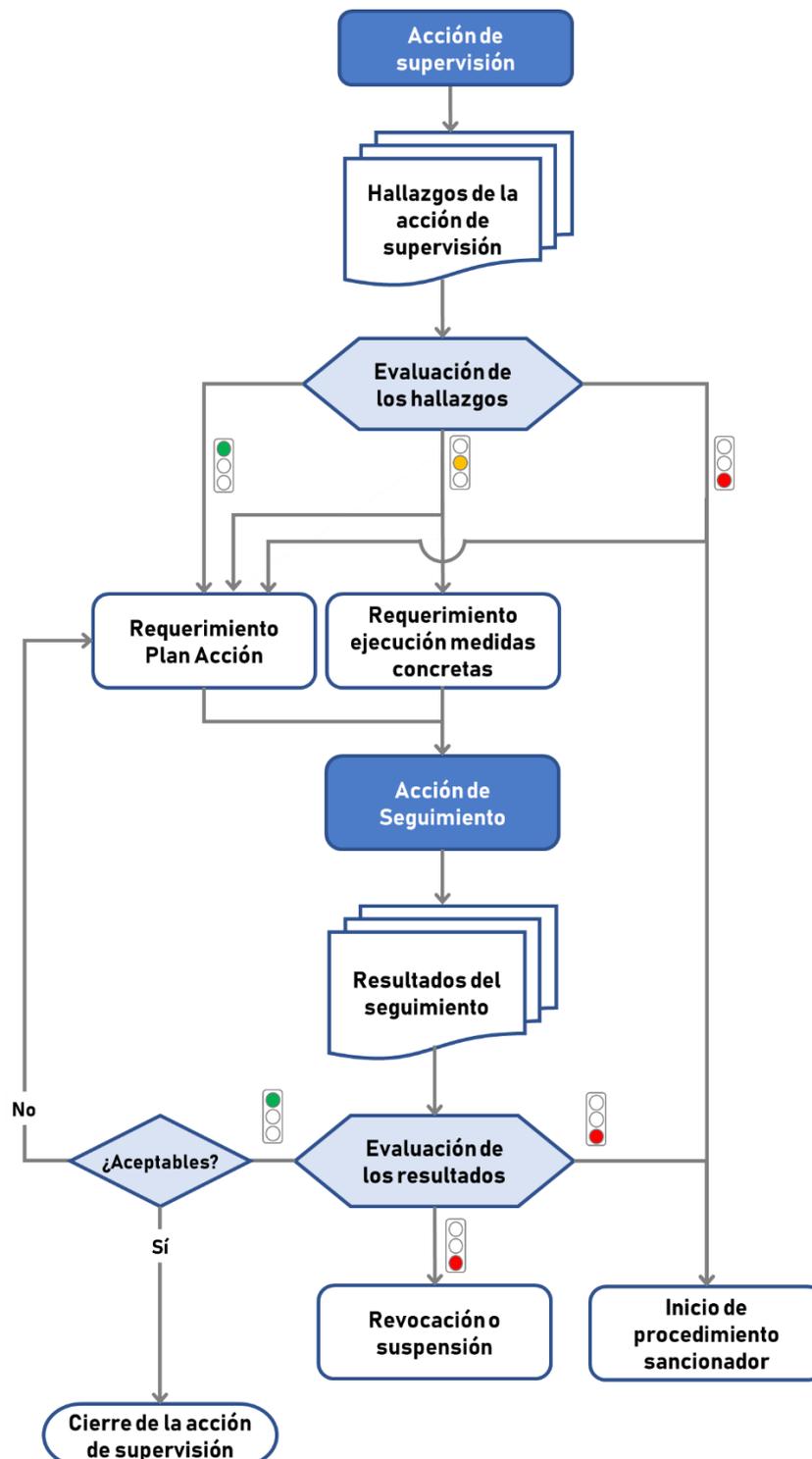
2. El seguimiento y la vigilancia de la ejecución del plan de actuación propuesto por la entidad supervisada serán realizados preferentemente por el mismo equipo supervisor, a través de una nueva acción supervisora específica de seguimiento, que se tramitará conforme al artículo 148.

3. Una vez ejecutado el plan de actuación, y verificada en su caso la eficacia de las medidas implantadas, la entidad supervisada deberá comunicarlo a la Agencia aportando pruebas documentales de que se han corregido los hallazgos advertidos. Si el equipo supervisor considera que se han subsanado los hallazgos advertidos así lo hará constar en el informe final y lo notificará al interesado.

4. Si en el plazo concedido para la corrección de los hallazgos esta no se produce, el equipo encargado de su seguimiento lo hará constar en las conclusiones del informe final de la acción de seguimiento y podrá proponer al órgano competente de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria el inicio de un procedimiento administrativo para la suspensión o revocación total o parcial de los títulos, licencias, autorizaciones o certificados de los que fuera titular el supervisado o, en su caso un procedimiento sancionador.

Si en el seguimiento posterior el equipo supervisor de la AESF comprueba que no se produce la corrección de los hallazgos, se podrá proponer al órgano competente de la AESF el inicio de un procedimiento administrativo para la **suspensión o revocación** total o parcial de los títulos, licencias, autorizaciones o certificados de los que fuera titular el supervisado o, en su caso **un procedimiento sancionador**.

Este proceso se resume en el esquema siguiente:



MEDIDAS PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y LA RESOLUCIÓN DE LOS HALLAZGOS (“ENFORCEMENT”)

- Tipos de medidas para impulsar el cumplimiento de la normativa.

La AESF tiene a su disposición un amplio abanico de posibles medidas para favorecer el cumplimiento y ejecución de la normativa por parte de los actores del sistema.

El objetivo de la AESF es favorecer que el sector cumpla sus obligaciones mediante las acciones de difusión, información, asesoramiento y cooperación de la Agencia, sin recurrir a métodos más estrictos.

Sin embargo, si un actor del sistema no responde adecuadamente o sus incumplimientos son de una gravedad que así lo justifique, la AESF tiene a su disposición herramientas formales de diferente intensidad para conminar a su corrección o, incluso para su sanción. Medidas que pueden ir desde la remisión de avisos, al requerimiento de planes de acción o la paralización de vehículos o actividades. En último término, cuando otras medidas no lleguen a funcionar, la AESF podrá imponer sanciones económicas o iniciar la suspensión/revocación de los certificados, autorizaciones y títulos habilitantes, tal y como se detalla en los apartados siguientes.



- **Competencias en materia sancionadora de la AESF**

La LSF tipifica en sus artículos 105, 106, 107 y 108 diferentes infracciones de las normas reguladoras del sector ferroviario como muy graves, graves y leves.

Entre ellas, el artículo 112 de la LSF, asigna a **la AESF la competencia para imponer las sanciones relativas a infracciones a la seguridad del sistema ferroviario, las infracciones en materia de transporte de mercancías peligrosas y las infracciones en relación con la infraestructura y el dominio público ferroviario.**

En virtud de este régimen sancionador, la AESF puede imponer las siguientes medidas ante incumplimientos del régimen regulador ferroviario:

- **SANCIONES ECONÓMICAS**, en la cuantía e importes establecidos en el artículo 109 de la LSF, que pueden llegar hasta los 380.000 €, sin tener en cuenta posibles descuentos y recargos.¹⁰

Para graduar estas sanciones, se pueden usar criterios como (*Artículo 110 LSF*):

- a) La importancia del daño o deterioro causado.
- b) La repercusión social de la infracción y el peligro para la vida y salud de las personas, la seguridad de las cosas y el medio ambiente.
- c) La intencionalidad en la comisión de la infracción.
- d) El grado de participación del sancionado y el beneficio por él obtenido. La sanción no podrá ser inferior al beneficio obtenido.
- e) La circunstancia de haber procedido el infractor, por propia iniciativa, a remediar los efectos perniciosos de la infracción con anterioridad a la fecha de iniciación del expediente sancionador.
- f) La comisión, en el período de los doce meses anteriores al hecho infractor, de otra infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

¹⁰ Artículo 109. Sanciones.

1. Las infracciones tipificadas en los artículos anteriores serán sancionadas:

a) Las muy graves con multa de 38.001 hasta 380.000 euros.

b) Las graves con multa de 7.501 hasta 38.000 euros.

c) Las leves con multa de hasta 7.500 euros.

2. Cuando, como consecuencia de la infracción, se obtenga un beneficio cuantificable, la cuantía de la multa podrá incrementarse hasta alcanzar el triple del beneficio obtenido.

3. En todos aquellos supuestos en que el interesado decida voluntariamente hacer efectiva la sanción antes de que transcurran los 30 días siguientes a la notificación del inicio del expediente sancionador, la cuantía pecuniaria de la sanción inicialmente propuesta se reducirá en un 30 por ciento.

El pago de la multa con anterioridad a que se dicte la resolución sancionadora implicará la conformidad con los hechos denunciados, la renuncia a formular alegaciones por parte del interesado y la terminación del procedimiento, debiendo, no obstante, dictarse resolución expresa. Aunque el procedimiento sancionador se dé por terminado de esta manera, el interesado podrá interponer idénticos recursos a los que le hubieran correspondido en el supuesto de que el procedimiento hubiese terminado de forma ordinaria.

- **REVOCACIÓN O SUSPENSIÓN** de la licencia administrativa, título habilitante, autorización de seguridad, certificado de seguridad, homologación, autorización o certificación y la consecuente inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año (*Artículo 109.4 y 109.5 de la LSF*).¹¹
- **REPARACIÓN DE LOS DAÑOS CAUSADOS** a la infraestructura o a los medios de transporte como consecuencia de la infracción, en su caso (*Artículo 109.7 LSF*).¹²
- **MULTAS COERCITIVAS**, cuando prosiga la conducta infractora y no se atienda el requerimiento de cese de la misma, reiterándolo cada lapso de tiempo que sea suficiente para cumplir lo ordenado (*Artículo 111 LSF*).¹³
- **MEDIDAS PROVISIONALES**, para asegurar la eficacia de la resolución sancionadora que pudiera recaer y el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y garantizar las exigencias de los intereses generales.
Las medidas de carácter provisional deberán ser proporcionales en cuanto a su intensidad y condiciones a los objetivos que se pretenden garantizar y podrán consistir en la suspensión de actividades, la prestación de fianzas, la paralización de obras, la clausura temporal de las infraestructuras afectadas, la retirada de material rodante o la suspensión temporal de los servicios (*Artículo 113.3 y 113.4 LSF*).¹⁴

¹¹ Artículo 109. Sanciones

4. La comisión de una infracción muy grave podrá llevar aparejada la revocación o suspensión de la licencia administrativa, título habilitante, autorización de seguridad, certificado de seguridad, homologación, autorización o certificación y la consecuente inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año. En el caso de comisión de infracciones graves se podrá acordar la suspensión de las habilitaciones citadas durante un plazo máximo de seis meses. En ambos casos podrá acordarse, en su caso, el precintado de la maquinaria y del material rodante con el que se haya realizado la actividad infractora.

La imposición, por resolución definitiva, de una nueva sanción por la comisión de una infracción muy grave en los doce meses siguientes a la de la inicial, llevará aneja la revocación de las habilitaciones enumeradas en el párrafo anterior. En el cómputo del referido plazo no se tendrán en cuenta los períodos en que no haya sido posible realizar la actividad por haber sido temporalmente retirada la correspondiente licencia.

Cuando por aplicación del régimen previsto en este apartado se pudiera ver afectada la continuidad o regularidad de la prestación de obligaciones de servicio público, el Ministerio de Fomento adoptará las medidas necesarias para garantizar su salvaguardia.

...

5. La comisión de infracciones muy graves o graves cometidas por el personal que tenga encomendadas funciones relacionadas con la seguridad en la circulación podrá llevar aparejada además la revocación de la licencia, título de conducción, habilitación, certificado o cualquier otro título habilitante de personal ferroviario. Dicha revocación será inmediata en el caso de reiteración de sanciones graves o muy graves en el plazo de doce meses siguientes a la inicial, sin computar los períodos de suspensión de las habilitaciones. En el caso de comisión de infracciones graves se podrá acordar la suspensión de las citadas habilitaciones por un plazo de un año.

...

9. El Ministerio de Fomento y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria comunicarán a la Comisión Europea y a las autoridades competentes de los demás Estados miembros de la Unión Europea que hayan concedido licencia u otro título habilitante a una empresa que opere en España, cualquier resolución sancionadora que le afecte y que implique una restricción de su actividad.

¹² Artículo 109. Sanciones.

7. Cuando como consecuencia de la infracción se produzca un daño a la infraestructura o a los medios de transporte, el interesado estará obligado a indemnizar los daños causados.

¹³ Artículo 111. Multas coercitivas.

Con independencia de las sanciones que correspondan, la autoridad competente podrá imponer multas coercitivas cuando prosiga la conducta infractora y no se atienda el requerimiento de cese de la misma, reiterándolo cada lapso de tiempo que sea suficiente para cumplir lo ordenado. Las multas coercitivas no excederán, cada una de ellas, del 10 por ciento de la sanción fijada para la infracción cometida.

¹⁴ Artículo 113. Procedimiento sancionador y medidas provisionales.

- **INMOVILIZACIÓN DE VAGONES O TRENES.** En el supuesto de infracciones en materia de transporte de mercancías peligrosas, podrá acordarse la inmovilización del vagón o del convoy o, en su caso, la denegación de entrada en territorio nacional hasta tanto sea subsanada la causa que motivó la infracción, ordenando, a tal efecto, la adopción de las medidas de seguridad oportunas, salvo que, por las circunstancias concurrentes, la inmovilización suponga un incremento del riesgo existente (*Artículo 113.5 LSF*).

- **Otras potestades de la AESF derivadas de otras normativas**

Con independencia de las acciones derivadas de la tramitación de expedientes sancionadores, la AESF tiene la posibilidad de **REVOCAR, RESTRINGIR O SUSPENDER LOS DIFERENTES TÍTULOS HABILITANTES DE LOS ACTORES DEL SECTOR FERROVIARIO**, siempre y cuando se compruebe que se han dejado de reunir los requisitos que sirvieron de base a su concesión. Esto se encuentra recogido en diferentes artículos de la normativa:

- **AUTORIZACIONES DE SEGURIDAD DE ADMINISTRADORES DE INFRAESTRUCTURAS:**
Cuando la AESF constate el incumplimiento por parte del administrador de infraestructuras de alguna de las condiciones o requisitos que recoge su autorización de seguridad, **podrá comunicarlo a esta entidad para que, en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de notificación, proceda a su subsanación.** La AESF podrá ampliar este plazo, excepcionalmente, previa petición motivada del administrador de infraestructuras (*Artículo 19.3 RDSOIF*).

Excepcionalmente, en caso de detectar un riesgo grave para la seguridad, la AESF podrá establecer o requerir al administrador de infraestructuras que establezca **medidas temporales de seguridad, incluida la restricción de las actividades** admitidas en la autorización de seguridad (*Artículo 19.4 RDSOIF*).

Cuando el nivel de los incumplimientos detectados así lo requiera, o la entidad no haya procedido a su subsanación, la AESF procederá, en su caso, a la **revocación total o parcial** de dicha autorización, iniciando para ello el oportuno procedimiento (*Artículo 20 RDSOIF*).

3. El órgano competente para resolver podrá, en cualquier momento y de oficio o a instancia de parte, adoptar, mediante acuerdo motivado, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y el buen fin del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y garantizar las exigencias de los intereses generales.

Cuando, debido a urgencia inaplazable, se adopten medidas provisionales antes de la iniciación del procedimiento sancionador, éste deberá iniciarse en el plazo de quince días y el acuerdo de iniciación deberá pronunciarse sobre su mantenimiento, modificación o término. En otro caso quedarán sin efecto.

4. Las medidas de carácter provisional deberán ser proporcionales en cuanto a su intensidad y condiciones a los objetivos que se pretenden garantizar y podrán consistir en la suspensión de actividades, la prestación de fianzas, la paralización de obras, la clausura temporal de las infraestructuras afectadas, la retirada de material rodante o la suspensión temporal de los servicios. Si varían las circunstancias que dieron lugar a su adopción, las medidas podrán ser modificadas o dejadas sin efecto en cualquier momento de la tramitación del procedimiento sancionador.

- **CERTIFICADOS DE SEGURIDAD ÚNICOS DE EMPRESAS FERROVIARIAS:**

Si la AESF comprobase que la empresa ferroviaria titular de un certificado de seguridad único ha dejado de reunir las condiciones para su otorgamiento:

a) **Si es un certificado emitido por la AESF:**

La AESF podrá **restringir o revocar total o parcialmente dicho certificado**, motivando su decisión, e informará de ello a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (*Artículo 25.6 RDSOIF*).

Si durante la supervisión la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria detectase la existencia de un riesgo grave para la seguridad, podrá **aplicar temporalmente medidas de seguridad**, incluidas la restricción o suspensión inmediatas de las operaciones pertinentes (*Artículo 25.7 RDSOIF*).

En último término puede iniciar, en su caso, el procedimiento para su **revocación** (*Artículo 26 RDSOIF*).

b) **Si es un certificado emitido por la EUAR:**

La AESF **solicitará a la EUAR que restrinja o revoque total o parcialmente dicho certificado** (*Artículo 25.5 RDSOIF*).

En caso de tomar **medidas de seguridad**, incluidas restricciones a las operaciones, la AESF informará a la EUAR y aportará las pruebas que estime adecuadas en apoyo de su decisión. La AESF y la EUAR cooperarán en caso de que esta considere las medidas aplicadas desproporcionadas, para alcanzar una solución mutuamente aceptable. La empresa ferroviaria podrá participar en este proceso. Si en este procedimiento no se llega a un acuerdo, se mantendrá la decisión de la AESF sobre las medidas temporales. Si la duración de la medida temporal fuera superior a tres meses, la AESF solicitará a la EUAR que restrinja o revoque el certificado de seguridad único (*Artículo 25.7 RDSOIF*).

- **CERTIFICACIÓN DE ENTIDADES ENCARGADAS DE MANTENIMIENTO DE VEHÍCULOS:**

En su papel de organismo de certificación, si la AESF constata que una entidad encargada del mantenimiento ha dejado de satisfacer los requisitos en los que se había basado para la concesión de la certificación EEM, podrá adoptar una de las medidas siguientes:

- **acordar un plan de mejora** con la entidad encargada del mantenimiento,
- **limitar el ámbito de aplicación** de la certificación EEM,
- **dejar en suspenso o revocar la certificación**, en función del grado de incumplimiento.

Cuando la entidad encargada del mantenimiento no siga el plan de mejora o continúe incumpliendo los requisitos, la AESF decidirá **limitar el ámbito de aplicación de la certificación EEM o revocarla**, en función del grado de incumplimiento. (*Artículo 8 del Reglamento 2019/779¹⁵*)

- **HOMOLOGACIÓN DE CENTROS DE RECONOCIMIENTO MÉDICO DE PERSONAL FERROVIARIO:**
 Cuando la AESF constate que un centro de reconocimiento médico ha dejado de cumplir los requisitos que le sean exigibles iniciará el procedimiento de **suspensión o, en su caso de revocación**, de la homologación de que disponga. (*Artículo 72 Orden FOM/2872/2010*)

- **HOMOLOGACIÓN DE CENTROS DE FORMACIÓN DE PERSONAL FERROVIARIO:**
 Cuando la AESF constate que un centro de formación ha dejado de cumplir los requisitos que le sean exigibles, iniciará el procedimiento de **suspensión, o en su caso, de revocación**, de la homologación de que disponga. (*Artículo 59 Orden FOM/2872/2010*)

- **HOMOLOGACIÓN DE CENTROS DE MANTENIMIENTO:**
 Cuando la AESF compruebe que un centro de mantenimiento ha dejado de cumplir los requisitos que le sean exigibles, iniciará el procedimiento de **suspensión o, en su caso, de revocación** de la homologación de que disponga. (*Artículo 31 Orden FOM/233/2006*)

De manera análoga, la AESF también puede tomar medidas en relación con **LAS AUTORIZACIONES DE ELEMENTOS DEL SISTEMA:**

- **AUTORIZACIONES DE SUBSISTEMAS FIJOS:**
 Dentro de las actividades de supervisión de los sistemas de gestión de los administradores de infraestructuras, la AESF podrá supervisar, en cualquier momento, los subsistemas estructurales fijos que integran el sistema ferroviario con objeto de comprobar que se explotan y mantienen de conformidad con los requisitos esenciales exigidos, con las disposiciones de las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad aplicables y con la normativa española correspondiente. (*Artículo 120 RDSOIF*)

Asimismo, en el ejercicio de sus competencias, la AESF también podrá proceder a la **suspensión de autorizaciones de subsistemas fijos**, en los supuestos establecidos en el *Artículo 121 del RDSOIF*.

En el caso de que la subsanación no se produzca en el plazo establecido en la resolución de suspensión, la AESF procederá, mediante la correspondiente resolución, a **revocar la autorización de entrada en servicio del subsistema**. (*Artículo 121 RDSOIF*)

¹⁵ REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2019/779 DE LA COMISIÓN de 16 de mayo de 2019 por el que se establecen disposiciones detalladas relativas a un sistema de certificación de las entidades encargadas del mantenimiento de vehículos de conformidad con la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 445/2011 de la Comisión.

- **AUTORIZACIONES DE VEHÍCULOS:**

Dentro de las actividades de supervisión de los sistemas de gestión de seguridad de los administradores de infraestructuras y empresas ferroviarias y de la certificación de entidades encargadas de mantenimiento, la AESF podrá inspeccionar vehículos autorizados para circular por la RFIG (*Artículo 136 RDSOIF*).

Si del resultado de las inspecciones se concluyera que existe un riesgo para la seguridad de la circulación ferroviaria, la AESF podrá:

- **Ordenar la inmovilización del material**, iniciando el procedimiento de suspensión o revocación.
- **Ordenar al titular del vehículo inspeccionado la realización de las operaciones de mantenimiento** oportunas en un plazo determinado.

En función de quién haya emitido la autorización de puesta en el mercado o del tipo del vehículo:

a) Si es una autorización emitida por la AESF:

Si durante la supervisión la AESF observa que un vehículo o tipo de vehículo no cumple alguno de los requisitos esenciales, informará de ello a la empresa ferroviaria que lo usa y **le pedirá que adopte medidas correctoras necesarias** para que el vehículo sea conforme. (*Artículo 137.2 RDSOIF*).

Si las medidas son insuficientes y la falta de conformidad provoque un riesgo grave, la AESF podrá acordar **medidas de seguridad temporales** o acordar la **suspensión** de la autorización, **su modificación o revocación**. (*Artículo 137.3 y 137.4 RDSOIF*).

b) Si es una autorización emitida por la EUAR:

Si se han solicitado la adopción de medidas correctoras sobre la RFIG, la AESF informará a la EUAR y otras autoridades nacionales afectadas. (*Artículo 137.2 RDSOIF*).

- **TÍTULOS HABILITANTES DEL PERSONAL FERROVIARIO:**

La AESF se pondrá en contacto con la entidad emisora del título habilitante para que esta lleve a cabo una inspección suplementaria, o bien que proceda a la suspensión de la habilitación, cuando constate, dentro de sus actuaciones de supervisión, que el titular de una habilitación:

- Ha dejado de cumplir alguno de los requisitos exigidos para su obtención.
- Se le han detectado niveles de alcohol superiores a los autorizados o indicios analíticos de consumo de estupefacientes, psicotrópicos o cualesquiera otras sustancias que producen efectos análogos.

- No haya realizado en tiempo y forma los cursos de actualización y reciclaje.
- Haya cometido una infracción administrativa en los términos previstos en el artículo 92 de la LSF.
- No haya renovado puntualmente la validez del certificado de aptitud psicofísica.
- Se haya negado a someterse a un control para la detección de consumo de alcohol o de indicios analíticos de consumo de estupefacientes, psicotrópicos o cualesquiera otras sustancias que producen efectos análogos, realizado por personal suficientemente cualificado y autorizado al efecto, de acuerdo con la normativa vigente.
- Haya cometido una infracción reglamentaria relacionada con la seguridad en la circulación o haya estado involucrado, con indicios de infracción reglamentaria, en un accidente o en un incidente de circulación que hubiera podido dar lugar a un accidente.

Con independencia de ello, la autoridad responsable de la seguridad ferroviaria podrá prohibir cautelarmente el ejercicio de la actividad hasta que haya recibido el informe de la entidad emisora del título habilitante. *(Artículos 11, 17, 23 y 42 Orden FOM/2872/2010)*

En el caso particular de **LICENCIAS DE CONDUCCIÓN** *(Artículo 37 Orden FOM/2872/2010)*:

a) Si la licencia ha sido emitida por la AESF:

La AESF puede **suspender** la licencia temporalmente.

b) Si la licencia fue expedida por otro Estado:

La AESF se pondrá en contacto con dicho Estado para **solicitarle de forma motivada, bien la realización de una inspección suplementaria o bien la suspensión de la licencia**; e informará de ello a la Comisión Europea y demás autoridades competentes. Todo ello sin perjuicio de la posible adopción por parte de la AESF de las medidas cautelares que procedan con el fin de garantizar la seguridad de la circulación ferroviaria.

CRITERIOS PARA GRADUAR HALLAZGOS Y MEDIDAS PARA SU RESOLUCIÓN

- **Herramientas y referencias para ayudar en la toma de decisiones**

La decisión acerca de la medida más adecuada para impulsar la resolución de las desviaciones detectadas por parte de las entidades supervisadas estará muy condicionada por **la valoración de los hallazgos**.

Por tanto, para tomar decisiones sobre la graduación, los equipos supervisores pueden ayudarse de algunos criterios o herramientas:

- **Aplicación de instrucciones técnicas** que pueden fijar criterios concretos, en especial, en relación con desviaciones en elementos del sistema como vehículos o infraestructura. Por ejemplo, las guías de referencia para el personal inspector de la AESF pueden fijar tolerancias o rangos inadmisibles para determinados parámetros. En esos casos, esas mismas guías pueden establecer acciones concretas desencadenadas en caso de alcanzarse determinados valores (por ejemplo, la retirada del servicio de un vehículo).
- **Prioridades marcadas por la estrategia de supervisión o los planes de supervisión**, que pueden marcar aspectos cuyo control debe ser prioritario.
- **Experiencia ante hallazgos similares**. En este sentido, la cooperación entre equipos para transmitirse mutuamente el retorno de la experiencia, así como la coordinación que deben realizar los responsables de las unidades operativas para armonizar el tratamiento de hallazgos similares, son fundamentales.
- En ausencia de otros criterios, en aquellos casos más complejos, pueden ser conveniente abordar la graduación de hallazgos y medidas a través de un **análisis del posible riesgo generado por las desviaciones** como una herramienta para ayudar en la decisión. Para ello, se puede emplear la metodología recogida en el apartado siguiente de esta guía.

En todo caso, **son fundamentales la competencia para la emisión de juicios de los equipos de la AESF y su capacidad para emitir análisis críticos**, poniendo en relación los requerimientos normativos, con la situación real de los hallazgos detectados y el contexto en el que se deben imponer las medidas para impulsar la mejora de las desviaciones.

Cuando un equipo supervisor tenga dudas acerca de la catalogación de hallazgos, **es recomendable recurrir a sus responsables jerárquicos**. También es conveniente compartir experiencias entre diferentes equipos. Por tanto, se deberán **fomentar reuniones de intercambio entre los diferentes equipos** y unidades con responsabilidades de supervisión.

En caso de las dudas tengan relación con aspectos legales, es conveniente recurrir a las áreas jurídicas de la AESF.

- **Criterios para decidir las medidas más adecuadas para resolución de hallazgos**

En general, el objetivo de la AESF es conseguir que los hallazgos detectados puedan ser resueltos por los supervisados con un **enfoque flexible, receptivo y colaborativo de la Agencia**, priorizando el asesoramiento, la difusión y la educación del sector como los elementos principales.

Sin embargo, cuando la gravedad de los hallazgos, el nivel de riesgos que puedan suponer, sus posibles consecuencias, así como una serie de factores agravantes o atenuantes así lo recomienden,

la AESF tendrá que recurrir a medidas formales más potentes, de entre todas las que tiene a su disposición.

La medida básica inicial que tiene que poner en marcha la AESF después de toda acción de supervisión en la que se detectan hallazgos es **LA EXIGENCIA DE UN PLAN DE ACCIÓN A LA ENTIDAD SUPERVISADA** para su resolución.

Adicionalmente, se pueden poner en marcha ACCIONES DE MAYOR RELEVANCIA, tras valorar las circunstancias a partir de los criterios indicados a continuación, que pueden considerarse como atenuantes o agravantes para juzgar la necesidad de medidas más exigentes.



La evaluación de estos criterios y de la necesidad de medidas adicionales a la solicitud de un plan de acción debe realizarse con la participación de los equipos de supervisión y los responsables de las unidades de las que dependen, de forma general a partir de una propuesta realizada por los propios equipos, en los términos que establezcan los procedimientos del sistema de gestión de la AESF. En el caso de dudas sobre aspectos legales, se debe buscar el asesoramiento de las áreas jurídicas de la AESF.

Dado que en aplicación del principio de transparencia toda decisión adoptada por la AESF debe justificarse y comunicarse a la entidad supervisada, los criterios considerados para la toma de decisión deben reflejarse en las conclusiones de las acciones de supervisión, en especial si las medidas van a suponer el inicio de procedimiento administrativos de restricción, suspensión o revocación de títulos habilitantes o sancionadores.

Igualmente, en las comunicaciones en que se traslade a la entidad supervisada las decisiones adoptadas por la AESF, se deberá indicar las formas en que aquella pueda recurrir o mostrar su disconformidad con el acto comunicado.

Algunos criterios que pueden tenerse en consideración para la decisión de imponer medidas adicionales más potentes pueden ser:

1. CRITERIOS RELATIVOS AL RIESGO DERIVADOS DE LOS HALLAZGOS:

- ¿Se han producido daños (accidentes, lesiones...) por las deficiencias detectadas?
- ¿Se podrían haber producido daños con una cierta probabilidad?
- ¿El supervisado presenta un historial significativo de incidentes, accidentes o sucesos relacionados con el hallazgo?
- En caso de aplicar el modelo de análisis de riesgos para calibrar las medidas a imponer, ¿cuál es la estimación de la desviación entre el nivel de riesgo deseable y el real?

2. CRITERIOS RELATIVOS A LA NATURALEZA DE LOS HALLAZGOS:

- ¿Los hallazgos son hechos tipificados directamente por la normativa que desencadenan sanciones o acciones concretas?
- ¿Los hallazgos son incumplimientos deliberados de requisitos o de responsabilidades para obtener ventajas en el mercado o beneficios?
- ¿Con la aplicación de las medidas se obtienen unos resultados a largo plazo o solo va a corregir puntualmente el hallazgo?

3. CRITERIOS RELATIVOS AL SUPERVISADO:

- ¿Cómo ha sido el historial de supervisión de la entidad supervisada? ¿Su desempeño es peor, similar o mejor que el resto de entidades del sector?
- ¿La entidad supervisada ha tenido una evolución favorable respecto a supervisiones anteriores? ¿Está mejorando, está estancada o empeora?
- ¿Se están ejecutando correctamente planes de acción ante acciones de supervisión pasadas?
- ¿Presenta muchos hallazgos en otros aspectos o son deficiencias aisladas?

- ¿El hallazgo ya había aparecido en anteriores acciones de supervisión? ¿Se le han impuesto medidas formales (sanciones, requerimientos, solicitudes de planes de acción...) anteriormente por hallazgos similares?
- ¿Es una entidad con predisposición a resolver de manera efectiva y rápida los hallazgos? ¿Es proactivo, abierto a ser aconsejado o no presenta interés en mejorar?
- ¿Tiene recursos para poder resolver los hallazgos detectados?
- ¿Su sistema de gestión de seguridad y su aplicación son maduros o se trata de una entidad con una baja concienciación en aspectos de seguridad?
- Durante la supervisión, ¿existió colaboración por parte del supervisado o se detectó intención de ocultar o falsear información?

4. CRITERIOS RELATIVOS AL CONTEXTO:

- ¿Si se tomaran medidas, estas servirían para proteger a grupos vulnerables, como viajeros o usuarios?
- ¿Las medidas impuestas por la AESF tendrían un efecto positivo en el sector? Por ejemplo, por su papel ejemplarizante.
- ¿La imposición de medidas puede suponer efectos colaterales negativos indeseables a otras entidades del sector no proporcionales a los beneficios en seguridad obtenidos? Por ejemplo, una suspensión de actividad por una desviación menor que supusiera la cancelación de tráficos ferroviarios.
- ¿Existe una preocupación social o de interés público sobre las deficiencias?
- ¿Las deficiencias podrían ser parecidas a las de otras entidades en condiciones similares? ¿Se trata de un requisito entendido y aplicado correctamente de manera general o hay dificultades en el sector para su aplicación?

5. CRITERIOS RELATIVOS A LA EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS:

- ¿Las medidas son, de acuerdo a lo que establece la normativa, aplicables directamente cuando se produce una desviación? Por ejemplo, el inicio de revocación si no se cumplen los requisitos administrativos que sirvieron de base para la emisión de un título habilitante.
- ¿Las medidas son realmente efectivas para los posibles riesgos detectados, priorizando los más graves?

- ¿La medida permite abordar efectivamente las causas subyacentes?
 - ¿La medida se dirige exclusivamente a una persona o tiene en cuenta los problemas organizativos que pueden estar subyacentes?
- **Aplicación de medidas coercitivas sancionadoras o de restricción sobre los títulos habilitantes**

La aplicación de medidas coercitivas más restrictivas -como el inicio de procesos administrativos para la restricción, suspensión o revocación de títulos habilitantes, licencias, certificados o autorizaciones; la paralización de actividades o la instrucción de procedimientos sancionadores- viene obligada, en determinadas condiciones, de manera automática por la propia normativa o cuando las deficiencias supongan riesgos inasumibles.

Sin embargo, **no hay que olvidar que el objetivo final deseable es la resolución de los hallazgos detectados, por lo que la puesta en marcha de acciones adicionales, como pueden ser las sanciones económicas, no supone la reparación por sí sola de los defectos detectados.** Por tanto, siempre hay que tener en cuenta el **carácter suplementario** que este tipo de sanciones o medidas tienen, que no pueden sustituir por sí solas la presentación y cumplimiento del plan de acción.

Otro tipo de medidas, como la paralización de vehículos o la retirada de la operación de elementos o personas, tampoco resuelven las causas subyacentes de los hallazgos, por lo que **las medidas que se impongan siempre han de tener la perspectiva de que el supervisado mejore la aplicación de su sistema de gestión de seguridad** y el control de los riesgos.

En el caso de que, con motivo de la naturaleza de la deficiencia de la medida coercitiva, la medida coercitiva pueda ir dirigida a una persona, debe valorarse su efectividad real para resolver fallos organizativos de índole más generalizada. **No debe ser habitual que la medida coercitiva se dirija únicamente en contra de esa persona, salvo que existan pruebas de que la persona en cuestión no ha seguido el procedimiento adecuado de manera deliberada e intencionada.** La AESF debe ser consciente de que tal sanción, de no haberse examinado la situación general de la organización, puede entrañar que se pasen por alto deficiencias de los sistemas de gestión de la seguridad de nivel superior. Existe, pues, el riesgo de que el incidente lo repita otra persona en el futuro.

Por último, cuando la entidad supervisada no esté gestionando los riesgos en absoluto y esté exponiendo al sistema a riesgos graves intolerables, la revocación del certificado o la autorización será la medida a aplicar. Sin embargo, hay que tener en cuenta los problemas que una medida de este tipo supone, ya que detiene la prestación del servicio ferroviario o de la actividad. Por tanto, **la revocación solo deberá llevarse a cabo como medida de “último recurso” en el caso de que todas las demás soluciones u opciones coercitivas hayan fallado** o de que exista la previsión de que tales soluciones no vayan a conducir al resultado deseado.

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS PARA EL CUMPLIMIENTO A TRAVÉS DEL MODELO DE RIESGOS

• Principios del modelo

Este modelo, basado en la guía elaborada por la EUAR “Enforcement Management Model”, es una herramienta que puede usar la AESF para ayudar en la toma de decisiones sobre qué medidas imponer a una entidad del sector para propiciar la resolución de deficiencias detectadas en hallazgos de supervisión. Para ello, se busca relacionar la medida propuesta con el desfase en riesgo detectado.

En todo caso, hay que tener en cuenta que **ningún modelo puede contemplar la complejidad de los casos reales**. Cualquier modelo tendrá limitaciones derivadas de la dificultad de valorar las desviaciones detectadas y de que, en cualquier caso, se requieren juicios por parte del personal supervisor. Por tanto, ningún resultado de un modelo puede dar “la respuesta correcta” de manera automática.

En los casos en los que se considere necesario llegar a aplicar este modelo, debe documentarse para permitir su revisión por los responsables jerárquicos de los equipos de supervisión.

• Análisis de la desviación del riesgo

En el marco de las actividades de evaluación y supervisión, la AESF puede disponer de información sobre los peligros y riesgos gestionados por una entidad y sobre las medidas dispuestas para su control.

Considerando esta información, la AESF puede determinar un “**RIESGO DE REFERENCIA**” a partir de:

- El nivel de riesgo establecido teóricamente por la propia entidad supervisada si llevara a cabo de manera efectiva las medidas establecidas en su registro de peligros y su sistema de gestión de seguridad. Siempre que sea posible, esta opción parece la más adecuada.
- O bien, si se han detectado dudas o deficiencias sobre el propio sistema de control y gestión de riesgos de la entidad, el nivel de riesgo aceptable estimado por la AESF para el sector por la legislación, las normas u otras directrices.

Analizando las deficiencias, la AESF podría estimar el nivel de “**RIESGO REAL**”. Para ello, los equipos de supervisión basarán su juicio en información sobre los peligros y medidas de control y en su competencia, formación, experiencia, directrices y otras fuentes de información. Pueden optar por diferentes enfoques:

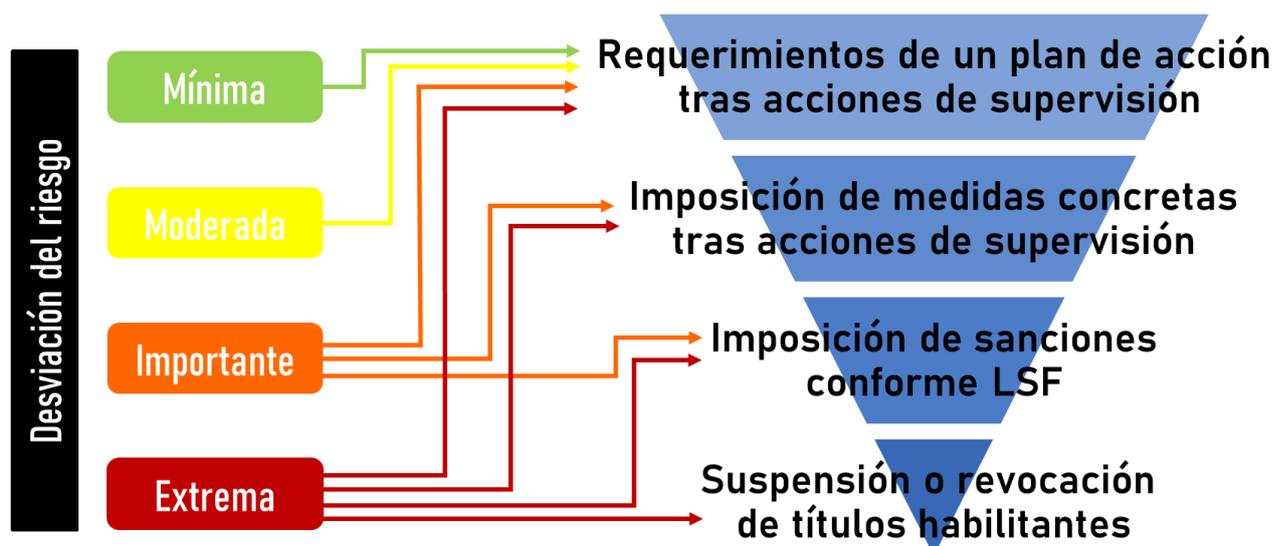
- Estimación “explícita directa” de los riesgos, valorando, en la situación real, los tres elementos de riesgos habitualmente empleados:
 - **Importancia** es la naturaleza del daño que cabe esperar razonablemente se produzca;

- **Probabilidad** se refiere a la probabilidad de que ocurra el suceso en caso de que este pueda entrañar lesiones, no a la actividad misma;
- **Alcance** significa el número de personas que pueden verse afectadas o el importe de los daños causados.
- Estimación “indirecta” a partir de las repercusiones que pueden tener las carencias detectadas. Por ejemplo, si ha observado en las actividades de supervisión que una medida mitigadora no se lleva a práctica o se hace de manera deficiente, se podría, a partir del registro de peligros de la entidad supervisada, estimar el nivel de riesgo en el que realmente se está moviendo dicha entidad eliminando esa medida.

La diferencia entre esta referencia y el punto en que la organización se halla en la práctica (la “**DESVIACIÓN DEL RIESGO**”) puede clasificarse en diferentes niveles:

- **«Extrema»:** se detecta una falta significativa de cumplimiento de las disposiciones de la legislación. Por ejemplo, la ausencia total de controles de seguridad puede ocasionar directamente un suceso peligroso, de modo que la desviación de riesgo será grande. Ello implica, a su vez, que el SGS no ha adoptado medidas para controlar los riesgos en varios niveles o que no los ha tenido en cuenta en absoluto en su proceso de evaluación de riesgos.
- **«Importante»:** se detecta una importante falta de cumplimiento de las disposiciones de la legislación, por ejemplo, un incumplimiento constante o deliberado probablemente con el objetivo de obtener beneficios económicos o una posición de ventaja en el mercado. La desviación del riesgo no es tan grande como en el caso extremo, pero sigue siendo significativo. También podría suponer que el SGS no ha analizado suficientemente el posible fallo de su proceso de evaluación de riesgos.
- **«Moderada»:** se detecta una variación en el SGS que es inadecuada, pero tales fallos no son significativos en el contexto del control de riesgos y no es probable que tengan efectos adversos en materia de seguridad. No se persigue una ventaja competitiva, sino que la discrepancia se desprende unos controles inadecuados. La desviación del riesgo es relativamente pequeña y sus repercusiones no son lo suficientemente importantes como para causar una seria preocupación.
- **«Mínima»:** la variación en el SGS y la desviación del riesgo revisten escasa importancia y pueden corregirse fácilmente. Los problemas de cumplimiento de la legislación no son significativos.

El esquema siguiente recoge el tipo de medidas que pueden ser recomendables en función de cada una de las categorías de desviaciones de riesgo.



Hay que tener en cuenta que pueden producirse múltiples “desviaciones de riesgo” en diferentes áreas, que al analizarse individualmente producen diferentes categorizaciones. En ese caso:

- Se pueden prescribir diferentes tipos de medidas para cada una de las áreas analizadas.
- Puede ser conveniente tener en cuenta el efecto acumulativo de varias desviaciones importantes o moderadas, elevándolos a un nivel superior para reflejar el riesgo global combinado.

