



RECOMENDACIÓN TÉCNICA 7/2017 DE LA AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD FERROVIARIA SOBRE COMUNICACIONES DE PROPUESTAS DE MEJORA DE SEGURIDAD O INFORMACIÓN SOBRE POSIBLES RIESGOS DENTRO DE LAS ENTIDADES FERROVIARIAS

A. OBJETO

El objeto de la presente recomendación es establecer directrices en relación con los procedimientos de los que deberán disponer las empresas ferroviarias, administradores de infraestructura y entidades encargadas de mantenimiento 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 a la que hace referencia, ni exime de la responsabilidad de su cumplimiento a las diferentes entidades ferroviarias y a su personal.

B. ANTECEDENTES

1. La Directiva de Seguridad¹ establece que las empresas ferroviarias, administradores de infraestructura y entidades encargadas de mantenimiento deben enfocar la seguridad a través de la 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 empresas ferroviarias, administradores de infraestructuras o, entidades encargadas del mantenimiento, sino también otros actores como fabricantes, prestadores de servicios de mantenimiento, poseedores, proveedores de servicios, entidades adjudicadoras, transportistas, expedidores, destinatarios,

¹ Directiva 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 sobre la seguridad ferroviaria.

cargadores, descargadores, llenadores o descargadores de cisternas- 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.

Para ello, con independencia de otros cauces más directos establecidos en las relaciones entre estos agentes, la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea creará una herramienta que facilite el intercambio de información sobre riesgo para la seguridad por defectos y disconformidades en la construcción o avería del equipo técnico².

3. Independientemente de estas “comunicaciones externas”, dentro de las entidades ferroviarias existe una potencial fuente, de gran relevancia, de información interna 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”*³.

Para un adecuado funcionamiento de estos sistemas, es imprescindible el desarrollo de una cultura de 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 llegan a los órganos competentes para su valoración, que se gestionan, que, en su caso, activan las medidas correspondientes y que se proporciona información al comunicante sobre el resultado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, en virtud de sus competencias, considera conveniente emitir las siguientes **RECOMENDACIONES**:

Primera: Procedimientos sobre “las comunicaciones ascendentes”.

Las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras deberían disponer en sus sistemas de gestión de la seguridad –así como las entidades encargadas de mantenimiento en sus sistemas de gestión del mantenimiento-, de procedimientos para

² Artículo 4.4 Directiva 2016/798

³ Artículo 9.2 Directiva 2016/798

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:

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 (por correo electrónico o notificación por escrito), así como acuse de recibo.

Si se producen verbalmente, sería recomendable que se realizaran el seno de 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. Es conveniente que se establezcan criterios para la valoración de las comunicaciones ascendentes en el sistema de gestión. Además de identificar si la comunicación es o no procedente, debería determinarse a quién corresponde tomar medidas para resolverla (si dentro del 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 recibos y 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 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

Segunda: 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.

Tercera: 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, los centros de gestión o los gestores de personal de conducción. 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.

Cuarta: “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 exige la Directiva de Seguridad.

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 las notificaciones y otras unidades productivas.

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.

Quinta: 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 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 podrían establecer la creación de comisiones mixtas específicas (tal y como se recoge en la Recomendación 1/2015 de la AESF⁴) o permanentes (con aquellos agentes con los que existen relaciones más estables, como entre empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras o entre empresas ferroviarias y entidades encargadas del mantenimiento de su parque de vehículos). Estas comisiones pueden funcionar como canales de comunicación de posibles situaciones de riesgos o de mejoras de seguridad.

Sexta: Empleo de la herramienta “Safety Alerts IT Tool”.

Las diferentes entidades del sector ferroviario deberían hacer uso de la herramienta SAIT, “Safety Alerts IT Tool”, para intercambio de información sobre peligros de seguridad relacionados con los defectos y fallos de funcionamiento de equipos técnicos, desarrollada y gestionada por la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea⁵.

Madrid, 13 de diciembre de 2017
EL DIRECTOR DE LA AGENCIA ESTATAL
DE SEGURIDAD FERROVIARIA,

[FIRMADO EN EL ORIGINAL]

Pedro M^a Lekuona García

⁴ Recomendación Técnica 1/2015 de la AESF, sobre los procesos previos a la puesta en servicio de nuevas líneas o el inicio de la explotación de nuevos tipos de servicios.

⁵ La herramienta está disponible en el enlace <http://safetyalerts.era.europa.eu/safetyalerts>