GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

AESF AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD FERROVIARIA

Estrategia de Supervisión

Versión 3

CONTROL DE REVISIONES

Versión	Fecha	Motivo
1	DIC- 2015	Redacción inicial
2	NOV-2019	Revisión general del documento. Incorporación del nuevo Reglamento 2018/761 de supervisión
3	DIC-2021	Adaptación al Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias. Se explicitan conceptos relacionados por los factores humanos y organizativos y con la cultura de seguridad.

CONTROL DOCUMENTAL

	NOMBRE	FIRMA	PUESTO	FECHA
ELABORADO		Firmado en el original	Subdirección General de Coordinación de la Seguridad Ferroviaria	Dic-21
REVISADO Y PROPUESTO PARA SU APROBACIÓN			Subdirector General de Coordinación de la Seguridad Ferroviaria	Dic-21
			Subdirector General de Infraestructuras	Dic-21
APROBADO			Director General de la AESF	Dic-21

ÍNDICE

I. Objeto y alcance del documento 2

II. Marco legal 5

III. Documentación de referencia 6

IV. Ámbitos de la supervisión 8

V. Desarrollo de la Estrategia en planes de supervisión 12

VI. Criterios generales a considerar para el diseño de planes de supervisión 14

VII. Criterios particulares a considerar para el diseño de planes de supervisión 20

VIII. Desarrollo de la acciones de supervisión 23

IX. Cooperación con otras Autoridades nacionales 25

X. Recursos asignados a la supervisión 26

XI. Revisión de la Estrategia de supervisión 27

I. OBJETO Y ALCANCE DEL DOCUMENTO

El presente documento tiene por objeto describir la estrategia de supervisión de la AESF, como autoridad de seguridad ferroviaria en la Red Ferroviaria de Interés General, según lo dispuesto en el "*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*".

El Reglamento 2018/761 establece el procedimiento que las autoridades nacionales de seguridad aplicarán para supervisar el cumplimiento de la obligación legal de las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras de utilizar un sistema de gestión de la seguridad que garantice el control de todos los riesgos asociados a sus actividades, incluidos los relacionados con el suministro de mantenimiento y de material y con el empleo de contratistas.

Por tanto, el presente documento está dedicado, a la supervisión de las empresas ferroviarias y administradores de infraestructura, en primer término.

También recoge la supervisión que, en cumplimiento de 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* , la AESF ejerce sobre otros agentes del sistema ferroviario, prestadores de servicios y contratistas de empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras, como los centros de formación y de reconocimiento psicofísico de personal ferroviario, centros de mantenimiento de vehículos y entidades encargadas de mantenimiento.

Los principios generales de esta estrategia de supervisión se recogen y hacen públicos a través del capítulo de Supervisión incluido en los Planes de Acción plurianuales y anuales de la AESF.

Además, este documento es público a través de la web de la AESF.

Abreviaturas

AESF	Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria
AI	Administrador de infraestructuras
EEM	Entidad encargada de mantenimiento
EF	Empresa Ferroviaria
MCS-SUP	Método Común de Seguridad para la supervisión.
RDSOIF	Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias.
RFIG	Red Ferroviaria de Interés General
SGS	Sistema de Gestión de la Seguridad

Definiciones aplicables

- ***Administrador de la infraestructura:*** Cualquier organismo o empresa que se encargue del mantenimiento y la explotación de las infraestructuras ferroviarias, o parte de ellas, integradas en la Red Ferroviaria de Interés General incluyendo la gestión de los sistemas de control, de circulación y de seguridad de la infraestructura.
- ***Auditoría:*** Proceso metódico, independiente y documentado que permite, mediante observaciones factuales y entrevistas, determinar de manera objetiva en qué medida se cumplen los criterios fijados para la misma.
- ***Autoridad Nacional de la Seguridad:*** Organismo nacional encargado de las funciones relativas a la seguridad en la circulación ferroviaria. En España, estas funciones las asume la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.
- ***Autorización de Seguridad:*** Acreditación de que el administrador de infraestructuras ferroviarias ha establecido un sistema propio de gestión de la seguridad y está en condiciones de cumplir los requisitos específicos necesarios para la administración de la infraestructura ferroviaria en condiciones de seguridad, incluidos, en su caso, el mantenimiento y explotación de los sistemas de control del tráfico y de señalización.
- ***Centro de formación de personal ferroviario:*** Organización, homologada conforme a la Orden 2872/2010, de 5 de noviembre, destinada a impartir la formación necesaria para la obtención y mantenimiento, bien de la licencia de conducción de vehículos ferroviarios, o bien de cualesquiera de las diversas clases de habilitaciones y certificados de personal ferroviario en los términos que establece la presente orden, o ambos.
- ***Centro de mantenimiento de material rodante:*** Organización, homologada conforme a la Orden 233/2006, de 31 de enero, que se encarga de efectuar las intervenciones de mantenimiento y las operaciones que las integran, recogidas en el plan de mantenimiento de cada vehículo ferroviario.
- ***Centro de reconocimiento médico de personal ferroviario:*** Organización, homologada conforme a la Orden 2872/2010, de 5 de noviembre, encargada de certificar la aptitud psicofísica exigible para la obtención y mantenimiento de la licencia de conducción de vehículos ferroviarios y, en su caso, de las habilitaciones y certificados de personal ferroviario en los términos que establece la misma.
- ***Certificado de Seguridad:*** Certificado que acredita que la empresa ferroviaria ha establecido un sistema propio de gestión de la seguridad y está en condiciones de cumplir los requisitos sobre sistemas de control, circulación y seguridad ferroviaria; sobre conocimientos y requisitos de su personal relacionado con la seguridad; sobre características técnicas del material rodante que utilizará y de las condiciones de su mantenimiento, con objeto de controlar los riesgos y operar en la red de manera segura.

- ***Empresa Ferroviaria***: Entidades, titulares de una licencia de empresa ferroviaria, cuya actividad principal consiste en prestar servicios de transporte de viajeros o de mercancías por ferrocarril. Las empresas ferroviarias deberán, en todo caso, aportar la tracción.
- ***Entidad encargada de mantenimiento certificada:*** Entidad registrada como tal en el Registro Nacional de Vehículos, encargada de garantizar, mediante su sistema de mantenimiento, que el vehículo de cuyo mantenimiento es responsable está en condiciones de funcionar de manera segura. Deberá disponer del correspondiente certificado conforme al Reglamento (UE) 2016/779.
- ***Inspección:*** Examen o reconocimiento de una actividad o situación en un determinado instante o durante una parte del periodo de tiempo en el que aquella es realizada.
- ***Método Común de Seguridad de supervisión:*** La metodología contemplada en el Reglamento 2018/761.
- ***Sistema de Gestión de la Seguridad***: Conjunto de medidas establecidas en el seno de su organización por un administrador de la infraestructura o una empresa ferroviaria para garantizar la gestión de sus operaciones en condiciones de seguridad.
- ***Supervisión:*** Mecanismos aplicados por la autoridad nacional de seguridad para vigilar el desempeño en materia de seguridad después de que se haya concedido el certificado o autorización de seguridad.
- ***Vigilancia:*** Mecanismos instaurados por las empresas ferroviarias, los administradores de infraestructuras o las entidades encargadas del mantenimiento para comprobar si su sistema de gestión se aplica de forma correcta y efectiva, de conformidad con el Reglamento 1078/2012. Asimismo, mecanismos equivalentes que puedan disponer otro tipo de agentes del sistema para comprobar la aplicación correcta de sus procedimientos y de la normativa aplicable.

II. MARCO LEGAL

Además de lo establecido en la normativa comunitaria, de conformidad con la Ley 38/2015, de 29 de septiembre del sector ferroviario y el 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 ferrocarril[1].

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.

Además, el artículo 140 del RDSOIF establece:

> ***Artículo 140. Estrategia y planes de supervisión.***
>
> *La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria desarrollará una estrategia de supervisión en la que expondrá como orientará sus actividades y fijará las áreas de riesgos en las que centrará sus prioridades de supervisión. La estrategia se desarrollará a través de uno o varios planes de supervisión, que formarán parte del plan de acción anual de la Agencia.*
>
> *La citada Agencia dará a conocer los objetivos generales de la estrategia y los planes de supervisión a las entidades ferroviarias interesadas, mediante su publicación en su web.*
>
> *La citada Agencia revisará periódicamente su estrategia y planes de supervisión a partir de la experiencia adquirida y los resultados de la supervisión*

[1] *Véase para mayor detalle el Título IV del RDSOIF*

III. DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA

- Directiva 2016/798/UE de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria.
- 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.
- Reglamento Delegado (UE) 2018/762 de la Comisión de 8 de marzo de 2018 por el que se establecen métodos comunes de seguridad sobre los requisitos del sistema de gestión de la seguridad de conformidad con la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1158/2010 y (UE) nº 1169/2010 de la Comisión.
- Reglamento de Ejecución (UE) 2018/763 de la Comisión de 9 de abril de 2018 por el que se establecen las modalidades prácticas para la expedición de certificados de seguridad únicos a empresas ferroviarias con arreglo a la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 653/2007 de la Comisión.
- Recomendación (UE) 2019/780 de la Comisión, de 16 de mayo de 2019, sobre disposiciones prácticas para la expedición de autorizaciones de seguridad a los administradores de infraestructuras
- 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.
- Reglamento (UE) 1078/2012 de 16 de noviembre, sobre un método común de seguridad en materia de vigilancia que deberán aplicar las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras que hayan obtenido un certificado de seguridad o una autorización de seguridad, así como las entidades encargadas del mantenimiento.
- Reglamento (UE) 402/2013 de 30 de abril, relativo a la adopción de un método común de seguridad para la evaluación y valoración del riesgo y por el que se deroga el Reglamento 352/2009.
- Ley 38/2015 de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.
- Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias.

- Real Decreto 1072/2014 de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su Estatuto.
- 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.
- 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.
- Guía "Principios generales de supervisión" (Agencia Ferroviaria de la Unión Europea, v1.0, junio 2018)

IV. ÁMBITOS DE LA SUPERVISIÓN

Los agentes afectados directamente por la actividad de supervisión de la AESF son:

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 y entidades certificadas para las funciones delegables de mantenimiento,

h) explotadores de instalaciones de servicio y otros prestadores de servicios,

i) personal ferroviario que realice actividades relacionadas con la seguridad.

En las correspondientes secciones de la web de la AESF, se listan las diferentes entidades autorizadas en cada categoría que serán objeto de supervisión.

Adicionalmente, de manera indirecta la AESF podrá ejercer actividades de supervisión sobre otros agentes del sector que prestan servicios o son contratistas de los anteriores actores.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los objetivos de seguridad, la supervisión de la correcta aplicación del marco normativo en materia de seguridad por los diferentes agentes responsables **se puede llevar a cabo en diferentes niveles**:

a) **Directamente a través del seguimiento que la AESF realizará de los agentes que requieren una autorización, certificado u homologación** para el ejercicio de su actividad, y en particular, de las empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras.

Como resultado del control de la AESF sobre la vigilancia que cada actor realiza de la seguridad de sus actividades, se podrán detectar áreas de mejoras, solicitar la ejecución de medidas correctivas o incluso, imponer sanciones administrativas conforme a lo establecido en la Ley del Sector Ferroviario (multas, suspensiones o revocación de autorizaciones)[2].

En este nivel de supervisión, las acciones que pueden realizarse son, entre otras:

- Auditorías generales o parciales de aplicación del SGS (en empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras) o del Sistema de Gestión del Mantenimiento en entidades encargadas de mantenimiento certificadas.
- Inspecciones y auditorías al cumplimiento de las condiciones de homologación de los diferentes tipos de centros.
- Auditorías parciales o peticiones puntuales de información sobre cuestiones concretas a los actores del sistema.
- Acompañamientos a las actividades de vigilancia interna o de otro tipo de las entidades.
- Inspecciones in situ.
- Seguimiento del cumplimiento de condicionados de autorizaciones, certificados y homologaciones.

b) Indirectamente, mediante el **seguimiento global de la seguridad en la red**, que permite detectar desviaciones en el desempeño de los agentes del sector.

c) El conocimiento de tendencias en el sector permite comprobar si el desempeño de un determinado agente está en la línea media del resto de actores, así como detectar aspectos en los que el sector debe mejorar y, por tanto, deben intensificarse las acciones de supervisión.

En este nivel de supervisión, las acciones que pueden realizarse son, entre otras:

- Seguimiento de los indicadores estadísticos de accidentalidad/incidentalidad en la red.

[2] *Para más información, véase la "Guía de criterios para la toma de decisiones en materia de supervisión (O-06.02-02-GU-01)" de la AESF, disponible en su web.*

- Revisión de los informes anuales de seguridad de las entidades del sector.
- Seguimiento del cumplimiento de recomendaciones de seguridad.
- Seguimiento de denuncias.

d) También de manera indirecta, **en relación con los diferentes elementos que constituyen el sistema: material rodante, personal, infraestructura…**

En este nivel de supervisión, las acciones que pueden realizarse son, entre otras:

- Inspecciones in situ sobre infraestructuras, material, personal o actividades operativas.
- Visitas informativas.
- Seguimiento en la puesta en servicio de líneas.

Este nivel de seguimiento de elementos concretos, a modo de muestreo, permite verificar el grado de aplicación de los procedimientos.

V. PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN DE LA AESF EN MATERIA DE SUPERVISIÓN

En sus actuaciones de supervisión, la AESF se regirá por los siguientes principios:

a) **PROPORCIONALIDAD** de las acciones de supervisión a los riesgos que la entidad supervisada gestione, y no a su negocio o a su disponibilidad de recursos.

b) **COHERENCIA** global con el resto de actividades de la AESF.

c) **ENFOQUE DIRIGIDO A MEDIR LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD** de la entidad, comprobando que su personal use su sistema de gestión para lograr mejoras en seguridad.

d) **TRANSPARENCIA** de la AESF sobre sus acciones y criterios.

e) **CONFIDENCIALIDAD** respecto a aquellos aspectos de las entidades que lo requieran.

f) **COOPERACIÓN** con otras autoridades competentes o con las de otros países.

g) **MOTIVACIÓN** de las acciones de la AESF, en especial de sus resoluciones o de las eventuales acciones sancionadoras que pudieran derivarse de la supervisión.

h) **FUNDAMENTACIÓN** en los datos provenientes de diversas fuentes como la evaluación de los certificados y autorizaciones o las conclusiones de la investigación de accidentes.

i) **TRATAMIENTO IGUALITARIO** y no discriminatorio de las diferentes entidades.

j) **OPORTUNIDAD** en la gestión de recursos. Intentando poner el foco en aquellas facetas de actividad de los AI o EF, que no están adecuadamente cubiertas ni sus principales riesgos mitigados

VI. DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA EN PLANES DE SUPERVISIÓN

Según el MCS-SUP, la autoridad nacional de seguridad desarrollará y aplicará una estrategia y uno o varios planes de supervisión en los que expondrá cómo orientará sus actividades y fijará sus prioridades de supervisión, en función de sus recursos.

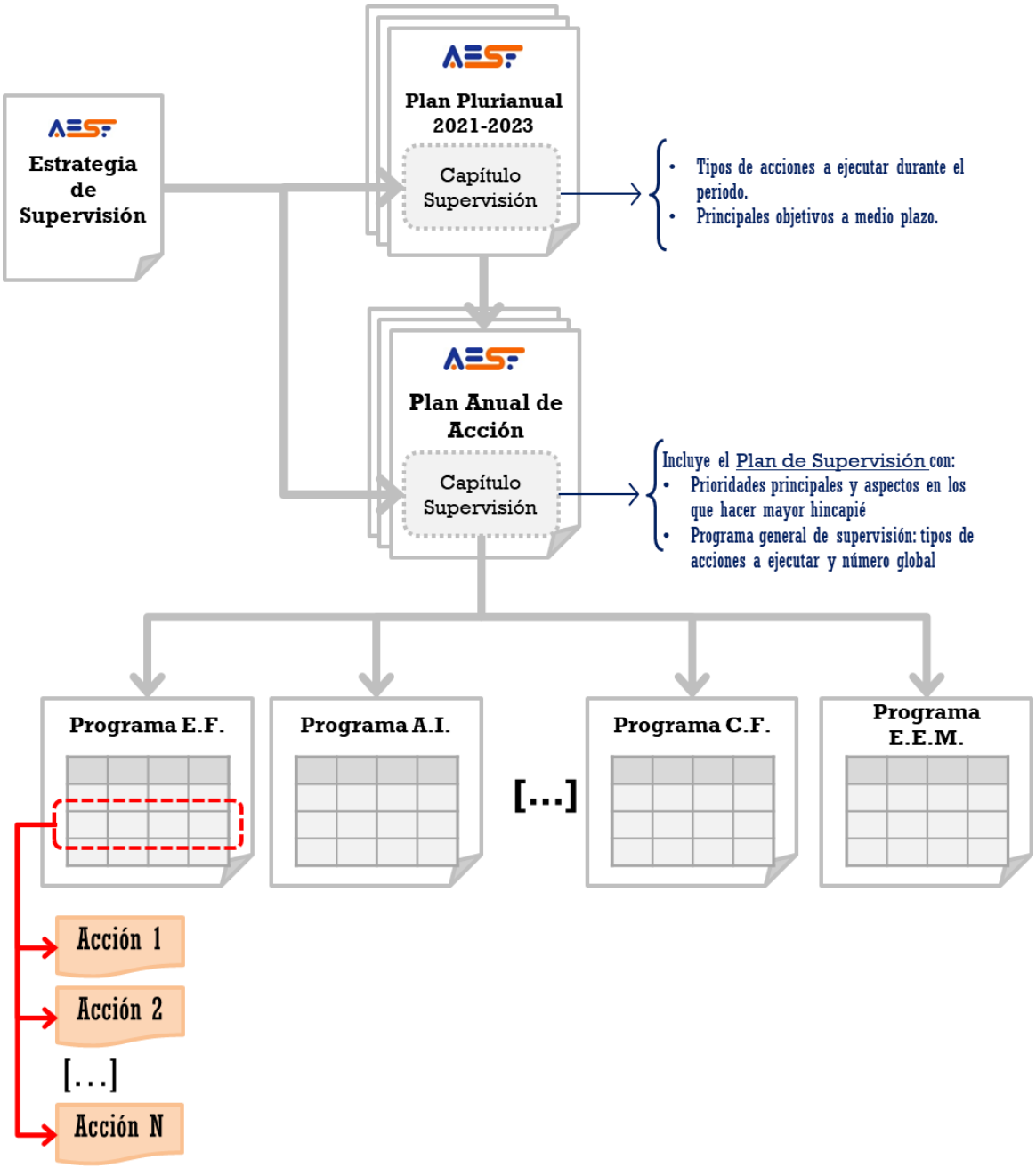
De acuerdo con el artículo 12 del Estatuto de AESF, el Director propondrá al Consejo Rector para su aprobación un **Plan de Acción anual de la AESF**, sobre la base de los recursos disponibles, antes del 1 de febrero de cada año.

Para enmarcar estos planes de acción anuales en las líneas de actuación a más largo plazo, la AESF ha redactado Planes de Acción plurianuales, que marcan las acciones a realizar por trienios.

En dicho Plan de Acción anual, a partir de las líneas generales y prioridades establecidas en esta Estrategia de Supervisión, cada año se incorporará un capítulo específico de supervisión que contendrá:

- Acciones de supervisión previstas sobre cada elemento, tanto en número como en tipología.
- Prioridades aplicables para concretar las acciones de supervisión durante ese año y áreas en las que la AESF hará hincapié por considerar más relevantes, justificando los motivos que ha usado la AESF para llegar a esas conclusiones.

Dicho documento será público a través de la web de la AESF, teniendo los ciudadanos acceso a su contenido desde su aprobación, excepto aquellos aspectos que puedan comprometer la seguridad ferroviaria.



A partir de ese Plan de Acción anual, se establecerán **programas y previsiones de supervisión a los diferentes agentes** (empresas ferroviarias, administradores, entidades encargadas de mantenimiento, centros…), con la estimación de entidades que previsiblemente serán supervisadas y su motivación. Estos programas serán objeto de revisión periódica y seguimiento por cada unidad de la AESF y, en su caso, en las reuniones de coordinación de acciones de supervisión que puedan establecerse.

Por último, las acciones recogidas en el programa de supervisión de un tipo de entidades se desarrollarán en **acciones de supervisión concretas**. Por ejemplo, la auditoría a una empresa ferroviaria podrá desarrollarse mediante peticiones de información, auditorías parciales in situ, visitas…

VII. CRITERIOS GENERALES A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO DE PLANES DE SUPERVISIÓN

En desarrollo de la estrategia de supervisión, **los planes y programas de supervisión deben concretar el tipo y número de acciones concretas de supervisión y a qué entidades se les aplicarán**.

Para ello, en el diseño de esos planes se deben tener en cuenta una serie de criterios generales:

a) CONOCIMIENTO PREVIO DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR Y DE LA ENTIDAD.

Las prioridades para el desarrollo de los planes de acción deben fijarse teniendo en cuenta la evaluación de los riesgos derivados de las actividades de la entidad supervisada, así como la efectividad de sus sistemas de gestión implementados.

Para ello, son fuentes fundamentales de información que pueden condicionar el desarrollo de los programas de acción:

- El análisis de la información de incidentes y accidentes.
- Las acciones anteriores de supervisión llevadas a cabo, tanto en su cuantía, antigüedad y resultados.
- Los resultados de los indicadores y objetivos de seguridad de las entidades a partir de sus informes anuales.
- El volumen y la naturaleza del negocio de la entidad.
- Los resultados de las investigaciones de accidentes y sus recomendaciones.
- Los cambios en el ámbito de actuación de las entidades (p.ej. su inicio de nuevos tipos de servicios) o en el contexto del sector.
- Las denuncias de los que tuviera conocimiento la AESF y los procedimientos sancionadores tramitados por la misma.

Una herramienta para la evaluación de la situación de la entidad es la aplicación de modelos de madurez, ya sean los propuestos por la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea o los que eventualmente pudiera desarrollar la AESF.

Para poner en el contexto adecuado a cada entidad, también debe tenerse en cuenta el marco global del sector. Esto permitirá valorar más adecuadamente los riesgos que asumen una determinada entidad y su nivel de cumplimiento.

b) RETORNO DE EXPERIENCIA DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN.

Desde el punto de vista de la AESF, la interrelación de los equipos de evaluación que participan durante la evaluación previa a la emisión de certificados, autorizaciones y homologaciones de las diferentes entidades del sector, con los que se encargan de la supervisión es fundamental. Esto permite un importante conocimiento de los SGS de administradores de infraestructura y empresas ferroviarias.

En este momento de desarrollo de la AESF, se considera que la continuidad de los equipos, o, en su caso, una estrecha coordinación, en ambas actividades permite un flujo continuo de información y criterios entre los procesos de Evaluación y Supervisión, que retroalimentan y mejoran su calidad.

c) ENFOQUE DIRIGIDO A RIESGOS.

En la medida de lo posible, las acciones de supervisión deben intentar enfocarse hacia aquellas cuestiones que puedan generar más riesgos en el sistema ferroviario.

La supervisión emprendida deberá permitir a la AESF controlar que los SGS de la empresa ferroviaria o del administrador de la infraestructura sean capaces de controlar los riesgos a los que razonablemente se enfrentan.

d) VIGILANCIA DEL CONTROL DE LOS RIESGOS RELACIONADOS CON EL FACTOR HUMANO Y ORGANIZATIVO.

Dentro de estos riesgos a controlar por las entidades del sector, son fundamentales los relacionados con el factor humano y organizativo. Por ello, las actividades de supervisión de la AESF deben tener siempre en perspectiva que las entidades tienen que considerar estos factores, por lo que pueden ser objeto de supervisión aspectos como:

- La consideración en los análisis de riesgos de los factores humanos y organizativos.
- El modo en que los sistemas de gestión de la seguridad consideran las capacidades y limitaciones del factor humano y cómo prestan atención a aspectos como el modo en que el personal realiza actividades de rutina durante las operaciones normales, incluidos el diseño de la interfaz conductor-máquina, la adaptación de los procedimientos, los objetivos en conflicto, la carga de trabajo y cualesquiera otras circunstancias que puedan tener influencia en el suceso, incluido el estrés físico y el estrés relacionado con el trabajo, el cansancio o la aptitud psicológica.
- El cumplimiento de las normas relativas a tiempos de trabajo, conducción o descanso, en cooperación, en su caso, con las autoridades competentes laborales.

e) FOMENTO DE LA CULTURA DE SEGURIDAD DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR.

Un objetivo estratégico de la AESF es fomentar la evolución de la cultura de seguridad de las organizaciones del sector. Por ello, sus acciones de supervisión estarán enfocadas a éstas desarrollen climas de confianza que permitan desarrollar culturas justas en la que todos los trabajadores puedan implicarse en la mejora de la seguridad.

f) VERIFICACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LOS MÉTODOS COMUNES DE SEGURIDAD (REGLAMENTO 402/2013 Y REGLAMENTO 1078/2012).

En coherencia con el enfoque dirigido a riesgos, un punto prioritario en la supervisión de la AESF debe ser la aplicación de los métodos comunes de seguridad de evaluación y análisis de riesgos (Reglamento 402/2013) y de vigilancia interna (Reglamento 1078/2012).

En relación con el Reglamento 402/2013, puntos objeto de la supervisión de la AESF pueden ser:

- Aplicación de criterios de significatividad.
- Gestión de cambios.
- Empleo de organismos de evaluación.
- Integridad de la documentación de seguridad y de los registros de peligros.
- Gestión de riesgos compartidos.

Por otro lado, sobre las acciones de vigilancia y seguimiento interno de las entidades del sector, hay que recordar que la supervisión que la AESF realiza nunca las sustituye. Las acciones de supervisión de la AESF están en la cúspide de la “pirámide” de acciones de vigilancia y seguimiento interno que deben llevar a cabo las propias entidades en cumplimiento del Reglamento 1078/2012.

En la base de esa pirámide están los controles operativos que las propias empresas deben realizar de acuerdo con los procedimientos internos de sus SGS. En un nivel intermedio está la vigilancia interna que debe llevarse a cabo para dar cumplimiento con el Reglamento 1078/2012 y que habitualmente se recogen en sus planes anuales de seguridad.

El último nivel es el que realizará la AESF, cuyo objetivo es comprobar que todos los sistemas anteriores de vigilancia funcionan adecuadamente, por lo que las acciones de supervisión que planifique tienen por objeto, sobre todo, más que la detección de anomalías concretas, el muestreo para auditar los procedimientos.

Por tanto, una de las prioridades a supervisar por la AESF es el seguimiento de las actividades en desarrollo del Reglamento 1078/2012, que sirven de "termómetro" del grado de aplicación del SGS por la entidad.

g) VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE OTRA NORMATIVA NACIONAL O EUROPEA APLICABLE O DE LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE ACTUACIÓN.

Por ejemplo, las ETI aplicables o el cumplimiento de normativa relevante para la seguridad operacional, como el Reglamento de Circulación Ferroviaria, pueden condicionar el diseño de los planes de supervisión, para impulsar su aplicación por los actores.

Además, la supervisión de la AESF puede orientarse para fomentar líneas estratégicas en seguridad operacional establecidas a nivel nacional, como puede ser la mejora de la

seguridad en cruces entre andenes o pasos a nivel, o la sustitución de los sistemas de bloqueo.

h) INTERRELACIÓN DE LA SUPERVISIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DEL SISTEMA FERROVIARIO.

La supervisión de los diferentes agentes y elementos del sector en el ámbito de la prestación de los servicios de transporte ferroviario, no puede considerarse aisladamente. La actividad de administradores de infraestructuras, empresas ferroviarias, entidades encargadas de mantenimiento, centros de mantenimiento, centros de formación, centros médicos, cargadores, etc, está estrechamente interrelacionada, y, por tanto, su supervisión debe tener una perspectiva global. De igual modo, los resultados de las inspecciones del material rodante o el personal ferroviario tienen una repercusión directa sobre la supervisión a realizar en los sistemas de gestión de seguridad.

Para dotar de una perspectiva global a las actividades de supervisión parece adecuado disponer en la AESF de procedimientos para permitir el intercambio continuo de información entre las diferentes unidades (administradores, Material Rodante, Personal, Sistemas de Gestión de Empresas Ferroviarias, Cargamentos, Mercancías Peligrosas, Operaciones), su análisis colectivo y la decisión de acciones combinadas de supervisión para abordar deficiencias del sistema desde diferentes frentes.

A partir de los resultados de las diferentes acciones de supervisión, de los resultados de las evaluaciones de certificados y homologaciones, de los datos de seguimiento de la

accidentalidad y de denuncias y alertas, se determinarán nuevas acciones de supervisión, así como directrices a aplicar en la auditoría y supervisión de los Sistemas de Gestión.

i) COORDINACIÓN CON LAS ACTIVIDADES DE POLICÍA DE LAS INFRAESTRUCTURAS ASIGNADAS A LOS ADMINISTRADORES DE INFRAESTRUCTURAS.

En el marco legal nacional actual se asigna a los administradores de infraestructuras la potestad de policía en relación con la circulación ferroviaria, el uso y la defensa de la infraestructura, con la finalidad de garantizar la conservación de la infraestructura y la seguridad en el tráfico. Además, se les asigna la posibilidad de controlar el cumplimiento de las obligaciones que tiendan a evitar toda clase de daño, deterioro de las vías, riesgo o peligro para las personas.

En virtud de esta potestad, ADIF dispone de una estructura territorial para la realización de diversos tipos de inspecciones in situ sobre el tráfico ferroviario.

Este nivel de inspección recogido en la Ley del Sector Ferroviario comparte, en parte, objetivos comunes con la potestad de la AESF de inspección y supervisión de la seguridad de los elementos del sistema ferroviario.

Por tanto, parece necesario establecer mecanismos conjuntos de coordinación entre AESF y ADIF que permitan a la AESF disponer de mayor información sobre los niveles de cumplimiento y planificar acciones concretas de supervisión más eficaces.

Estas acciones combinadas pueden materializarse en un Plan de Anual de Inspección (PAI) acordado entre AESF y ADIF, y en el establecimiento de Grupos de Seguimiento y Coordinación, que permitan la redefinición del programa de inspección y valorar los resultados conjuntamente con otras actividades de supervisión realizadas directamente por la AESF.

j) DISPONIBILIDAD DE RECURSOS Y EXPERIENCIA DEL PERSONAL DE LA AESF.

El tipo e intensidad de las acciones de supervisión se ajustará a la disponibilidad y recursos de la AESF en cada momento.

VIII. CRITERIOS PARTICULARES A CONSIDERAR PARA EL DISEÑO DE PLANES DE SUPERVISIÓN

Además de los criterios generales establecidos en el apartado anterior, cada tipo de entidad del sistema ferroviario tiene unas particularidades para la definición de los correspondientes programas de supervisión:

Administradores de infraestructuras

Aunque las acciones de supervisión planteadas afectarán a todos los administradores de infraestructuras, dadas las dimensiones de alguno de ellos, podrán plantearse auditorías parciales de procedimientos concretos de sus SGS.

Para su programación anual, entre otros criterios, se considerarán aquellas actividades en las que se hayan detectado deficiencias durante la evaluación del SGS en la fase de otorgamiento o renovación de la autorización de seguridad. De esta manera se optimizan esfuerzos y recursos.

También se utilizará como criterio para realizar las auditorias la evolución de los indicadores de seguridad.

Para la definición de planes de inspección, se consideran más relevantes:

- Acciones relativas al seguimiento de condicionados de puestas en servicio de infraestructuras.
- Inspecciones para comprobar la aplicación de los procedimientos de mantenimiento de los administradores de infraestructuras.
- Inspección de los elementos que pueden suponer mayor riesgo al sistema como pasos a nivel o señalización y cruces en andenes.

Empresas ferroviarias

Los criterios que pueden usarse para la planificación de auditorías generales son:

- Empresas que no hayan sido sometidas a auditorías con anterioridad.
- Nuevas empresas durante los primeros meses de actividad, para comprobar la aplicación de su SGS y el cierre de cuestiones pendientes en el momento de la emisión de su certificado de seguridad.
- Empresas que tienen próxima su renovación del certificado de seguridad por encontrarse cerca de la finalización de la vigencia del plazo de cinco años, para detectar posibles áreas de mejora a recoger en su renovación.

- Como objetivo a medio plazo, se plantea que las empresas sean sometidas a una auditoría aproximadamente cada 18 meses. Progresivamente este plazo podrá ir ajustándose.

Independientemente de los criterios anteriores, habrá que tener en cuenta aquellas auditorías o acciones de supervisión planificadas expresamente para empresas cuyos resultados de auditorías anteriores sea deficiente, para seguimiento de las acciones implantadas, o para la investigación de denuncias o anomalías detectadas por la AESF, que pudieran deberse a una inadecuada aplicación de las normas de seguridad.

Estas acciones de auditoría se complementarán con inspecciones in situ destinadas a evaluar y contrastar aspectos concretos de aplicación de los SGS sobre el terreno. Para el diseño de estas campañas de inspección, pueden planificarse:

- Inspecciones aleatorias, para verificar, por ejemplo, el estado de mantenimiento de vehículos, el cumplimiento de los requisitos de habilitación del personal ferroviario o la realización de las operaciones previas a la partida del tren.
- Campañas de inspección para verificar procedimientos concretos del SGS.
- Inspecciones concretas dirigidas a la comprobación de aspectos objeto de denuncia.

Centros de reconocimiento psicofísico de personal ferroviario

De acuerdo con lo establecido en la Orden FOM 2872/2010, de 5 de noviembre, la AESF realizará inspecciones de los centros con carácter anual y cuando se tengan dudas fundadas de posibles incumplimientos de los requisitos que les sean exigibles a los mismos.

Centros de formación de personal ferroviario

De acuerdo con lo establecido en la Orden FOM 2872/2010, de 5 de noviembre, la AESF realizará inspecciones de los centros con carácter anual y cuando se tengan dudas fundadas de posibles incumplimientos de los requisitos que les sean exigibles a los mismos.

Entidades encargadas de mantenimiento certificadas

La AESF actúa como organismo de certificación de EEM, conforme al Reglamento (UE) Nº 2019/779.

Se planificarán auditorías:

- Dentro del proceso de emisión del certificado de EEM.
- Con el fin de realizar un seguimiento de la ejecución del plan de mejora que se ha establecido para cada una de las EEM ya certificadas, con el fin de verificar que se han

subsanado las deficiencias que se detectaron en los procesos de auditoría e inspección previos a la emisión de los certificados.

- En la medida de lo posible, se programarán como actividades de vigilancia con periodicidad anual para las EEM cuyo certificado se otorgó por un periodo de 5 años y para aquellas clasificadas como "noveles", con periodos inferiores.

Centros de mantenimiento de material rodante

Conforme a la Orden 233/2006, de 31 de enero, de material rodante, es preceptiva la realización de una inspección anual a los centros de mantenimiento[3].

[3] *En tanto que dicha Orden siga siendo de aplicación, dentro del régimen transitorio admitido por el Reglamento 2019/779.*

IX. DESARROLLO DE LA ACCIONES DE SUPERVISIÓN

Como ya se ha indicado en los puntos anteriores, los planes de acción y los programas específicos pueden desarrollarse mediante diferentes tipos de acciones de supervisión:

- Auditorías sistemáticas programadas, para verificar periódicamente el mantenimiento de las condiciones de las autorizaciones, certificados y homologaciones y la aplicación de procedimientos internos de las entidades. Pueden estar enfocadas al SGS en su conjunto o a determinadas áreas del SGS.
- Auditorías no ordinarias, puestas en marcha a partir de otros factores.
- Aplicación de modelos de madurez.
- Entrevistas al personal de las entidades ferroviarias.
- Inspecciones no anunciadas para comprobar operaciones o elementos in situ, a partir de listas de verificación de determinados elementos.
- Requerimientos de información documental y planes de acción.
- Acompañamientos para verificar como las entidades llevan a cabo sus actividades de vigilancia interna.
- Visitas informativas, cuyo principal objetivo es el reconocimiento de elementos o de la operación.
- Encuestas y formularios de autoevaluación.

Todos estos tipos de acciones de supervisión son complementarios y su uso combinado permite conocer mejor la aplicación de los procesos y sus interfaces. La proporción de cada uno de estos tipos estará condicionada por diferentes factores, como las características de la entidad, actualizaciones en sus sistemas de seguridad, etc. Unos criterios generales para seleccionar tipos de acciones de supervisión pueden ser:

- Las auditorías y la aplicación de modelos de madurez permiten disponer de visiones globales del SGS
- Las entrevistas, los exámenes de documentos y las inspecciones se pueden usar para formar un juicio sobre la madurez real de aplicación de los procedimientos de los SGS.
- Los acompañamientos permiten ampliar los conocimientos sobre las prácticas de la entidad supervisada.

De estas acciones de supervisión, pueden derivarse diferentes tipos de resultados:

- 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.
- 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.

También pueden derivarse 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).

Progresivamente, la AESF desarrollará procedimientos armonizados para la realización de estas actividades.

X. COOPERACIÓN CON OTRAS AUTORIDADES NACIONALES

Para el control de las empresas ferroviarias que operan en España y otros Estados miembros de la Unión Europea, la AESF se coordinará con las autoridades nacionales de seguridad pertinentes para desarrollar un enfoque común para la vigilancia como se describe en Reglamento 2016/762.

Para ello, se emplearán las bases establecidas en los acuerdos que puedan suscribirse bilateralmente con las autoridades de Francia y Portugal o con otras autoridades nacionales, en el caso de que operaran en España entidades que también lo hicieran en otros países comunitarios. Asimismo, en particular, se colaborará en el desarrollo de una estrategia conjunta de supervisión con Francia para el administrador de la infraestructura de la Sección Internacional entre Figueras y Perpiñán.

XI. RECURSOS ASIGNADOS A LA SUPERVISIÓN

Para el ejercicio de estas acciones de supervisión, la AESF designará dentro de su personal, aquel que puede llevarlas a cabo, proporcionando la correspondiente acreditación conforme a sus procedimientos.

En general, la estructura de la AESF está diseñada para que las unidades encargadas de evaluación también participen en las acciones de supervisión. De esta manera se asegura un flujo de información entre ambas actividades y se permite que el personal adquiera conocimiento en sistemas de gestión de seguridad.

A la hora de constituir los equipos de supervisión, la AESF tendrá en cuenta que los miembros del equipo conozcan los procedimientos a emplear y que el equipo en su conjunto tenga las competencias necesarias, como:

a) conocimientos del marco normativo y del funcionamiento del sistema ferroviario,

b) experiencia en sistemas de gestión de seguridad,

c) conocimientos sobre técnicas de entrevista y experiencia en su realización;

d) capacidad adecuada para ejecutar las tareas de supervisión como nivel crítico, capacidad de resolver problemas, comunicación y trabajo en equipo.

Para ello:

- Se desarrollarán programas de formación generales y específicos en la AESF.
- Se tendrá en cuenta la experiencia previa en actividades de evaluación.
- Se constituirán equipos con personal que pueda complementar las diferentes competencias requeridas.
- Se realizarán programas de acompañamiento con personal más experimentado.

La designación de los equipos auditores, de entre el personal disponible, se llevará a cabo conforme a los procedimientos internos de la AESF.

Adicionalmente, la AESF podrá contar con la asistencia del personal externo cualificado proporcionado a través de asistencias técnicas. Preferiblemente se empleará este personal para aspectos técnicos más especializados o como apoyo técnico en determinadas auditorías, si bien la dirección de las acciones de supervisión siempre quedará bajo personal de la AESF.

La verificación de la adecuación entre los recursos y el programa se llevará a cabo anualmente dentro de la elaboración del Plan de Acción.

XII. REVISIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SUPERVISIÓN

La estrategia de supervisión de la AESF se actualizará:

- Cada tres años.
- Cuando se produzcan modificaciones normativas relevantes.
- Cuando tengan lugar cambios en la estructura de la AESF o sus recursos que modifiquen significativamente la capacidad para llevar a cabo acciones de supervisión.
- Tras sucesos relevantes sobre seguridad operacional (como por ejemplo tras la ocurrencia de accidentes de excepcional gravedad).
- Cuando se produzcan desviaciones significativas en el nivel de seguridad global del sistema.
- Cuando se estime pertinente a petición de las unidades de la AESF encargadas de la realización de las acciones de supervisión.