

INFORME DE TRAMITACIÓN

PROYECTO: decreto xx/2021, del Consell, por el que se desarrolla el título III de la Ley 7/2018, de 26 de marzo, de la Generalitat, de Seguridad Ferroviaria, respecto a los requisitos de seguridad y régimen de autorización de puesta en servicio de los subsistemas estructurales fijos y de los controles periódicos del sistema ferroviario autonómico.

1.- Iniciación del procedimiento

Desde el 25 de noviembre de 2020 al 16 de diciembre de 2020, y según lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter previo a la elaboración del proyecto se efectuó una consulta pública, mediante el portal web GVAOBERTA, para solicitar la opinión de las personas y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma. No se recibieron propuestas o sugerencias.

El procedimiento se inició mediante Resolución de la Secretaria Autonómica de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible (por delegación de funciones según la Resolución de 23 de julio de 2019, del Conseller, sobre delegación del ejercicio de competencias en determinados órganos de la Conselleria) de fecha 23 de febrero de 2021, a propuesta de la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible.

2.- Informes preceptivos

Se elaboran los siguientes informes, que se incorporan al expediente:

- Informe de necesidad y oportunidad, firmado por la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible, con fecha 25 de enero de 2021.
- Memoria Económica, firmada por la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible, con fecha 25 de enero de 2021.
- Informe de impacto de género, firmado por Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible, con fecha 12 de marzo de 2021.
- Informe de impacto en familias numerosas, firmado por la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible, con fecha 25 de enero de 2021.
- Informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia firmado por la Directora General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible, 25 de enero de 2021.
- Informe de coordinación informática de la DGTIC, firmado con fecha 05 de febrero de 2021.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos de fecha 10 de febrero de 2021 que informa favorablemente el proyecto a los efectos de lo que dispone el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

3.- Informes de la Presidencia y de las Consellerias

El 18 y 19 de enero de 2021 se solicitó informe a todas las consellerias de la Generalitat Valenciana, adjuntando un borrador del proyecto de decreto como anexo a la solicitud, mediante registro departamental.

Las siguientes consellerias emiten informe para comunicar que no se formulan alegaciones al proyecto.

- Conselleria de Hacienda y Modelo Económico
- Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital

- Conselleria de Educación, Cultura y Deporte
- Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica
- Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo
- Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Vivienda y Arquitectura Bioclimática
- Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública

Las consellerias que formulan observaciones son:

- La Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica formula observaciones sobre los artículos 3, 4, 11 y 12, y sobre el Anexo II, todas sobre cuestiones relativas a la redacción del proyecto o a precisiones sobre sus remisiones normativas que, siendo pertinentes, se incorporan al proyecto con el siguiente detalle:

Exposición de motivos

-
- III
- Se ha incluido una ampliación de la motivación en este apartado:
-
- *“Independientemente de la clasificación del Art. 17, se consideran, por su funcionalidad, dos grupos diferenciados de subsistemas. De una parte, los relacionados con las instalaciones fijas y de otra los relacionados con su uso, mantenimiento y explotación ferroviaria. Por las características técnicas, su necesidad de compatibilidad e integración de las instalaciones estructurales fijas se consideran una unidad funcional y en base a ello se ha considerado necesario desarrollar de forma independiente este decreto, siendo objeto de próximos decretos los desarrollos de los subsistemas vinculados con la explotación donde se establecerán los requisitos de puesta en servicio del material rodante y su CMS a bordo, así como las condiciones para el adecuado funcionamiento de los subsistemas de naturaleza funcional”.*
-
- VIII
- Se ha corregido el error del número de artículos, disposiciones y anexos.
-
- Artículo 3. Definiciones y acrónimos
- Se ha incluido la definición de “riesgo inaceptable”.
-
- Artículo 4. Métodos de evaluación y gestión de riesgos
- En el apartado 4.1 a) párrafo segundo se amplía la justificación de la no aplicación de la normativa europea en lo referente a las normas de interoperabilidad, a la acreditación del evaluador, a las auditorías y a la relación con los organismos nacionales o europeos mencionados.
-
- En el apartado 4.2 se acepta la proposición de incluir en la:
- *“..., sin perjuicio de las competencias que le pudiera corresponder a otros organismos e instituciones por la normativa vigente de aplicación en la materia.”*
-
- Artículo 11.4 Aspectos generales.
-
- Se ha modificado el párrafo para concretar que:
-

- *“Las resoluciones o informes emitidos en relación con la seguridad ferroviaria valorarán exclusivamente que se han realizado todos los procesos, estudios y evaluaciones de seguridad recogidos en este título. No eximiendo a otras administraciones de ejercer su control sobre aquellos aspectos técnicos que consideren de su competencia”.*
-
- Artículo 12. Actuaciones en caso de emergencia.
-
- Se ha corregido el párrafo para clarificar:
- *“Las medidas de seguridad, restricciones y condiciones de uso que resulten del expediente generado deberán ser siempre aceptadas por las empresas ferroviarias concernidas previamente a la reanudación del tráfico ferroviario”*
-
- Capítulo II. Proceso para la autorización de puesta en servicio de los subsistemas estructurales fijos.
- Se considera que el proceso está adecuadamente fiscalizado.
-
- Capítulo III. Proceso de autorización de tranviarización
- Este decreto no puede contradecir la Ley 7/2018 en su artículo 4.2.a. 2º donde indica que la Agencia emitirá un informe vinculante previo a la calificación por la dirección general competente en materia de transportes.
-
- Anexo 2. Inventario y protección de cruces entre andenes
- Este anexo se ha modificado:
- *“La competencia sobre los pasos entre andenes pertenece a los AI y por ello deberá mantener y actualizar un inventario de todos los pasos entre andenes, diferenciando entre los de usuarios y los exclusivos de personal ferroviario o exclusivo para caso de emergencias. Este inventario deberá de remitirse a la AVSF anualmente.*
- *Como mínimo el inventario constará para cada cruce de:*
 - *Estación o apeadero al que está adscrito*
 - *PK, línea, tramo, municipio, entorno urbano/no urbano*
 - *Número de vías en el cruce*
 - *Sistema y equipamiento de protección actual.*
 - *Momento de circulación peatonal (Intensidad media diaria de usuarios x Intensidad media diaria de circulaciones)*
 - *Vmax permitida del tren a su paso por el cruce*
 - *Distancia de visibilidad técnica y real del peatón*
 - *Datos de incidentes y/o accidentes en el paso.*
- *La Distancia de visibilidad técnica es la distancia que recorre un tren a su velocidad máxima permitida durante el tiempo que tarda el usuario de un lado a otro del cruce entre andenes. Su cálculo deberá particularizarse para cada cruce en función de los parámetros que le afecten.*

- *La Distancia de visibilidad real es la medida a lo largo del eje de la vía, entre el punto de intersección del cruce entre andenes con la vía y el punto sobre la vía donde se encuentra el tren que se acerca al cruce en el momento que empieza a divisarse el tren por el usuario situado en el cruce. Su cálculo deberá particularizarse para cada cruce en función de los parámetros que le afecten.*
- *En el correspondiente procedimiento del SGS del AI se describirá el proceso para la elaboración u mantenimiento del inventario.*
- *La AVSF podrá emitir una guía o ETF ampliando o modificando el contenido de este anexo 2”.*
 - Propuesta de la Delegación de Protección de Datos
 - Se ha incluido una disposición adicional segunda:
 - *“En relación con el tratamiento de datos de carácter personal de los proponentes de las actuaciones, cuando se trate de una persona física, se deberá cumplir con los principios establecidos en el REGLAMENTO (UE) 2016/679 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) y con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de derechos digitales (LOPDGDD), relativos al tratamiento, según establece el artículo 5 del RGPD, y relativos al deber de informar a las personas interesadas según establecen los artículos 13 y 14 del RGPD”.*

Asimismo, en relación con las observaciones emitidas con fecha 2 de febrero de 2021 por la DG de Transparencia, Atención Ciudadana y Buen Gobierno respecto al borrador del proyecto, indicamos a continuación la observación y respuesta a las mismas:

Observación al:

1- Preámbulo (página 6),

En aplicación del principio de transparencia, se ha seguido durante la tramitación de esta norma lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de posibilitar la participación activa de las personas destinatarias o entidades, mediante el proceso de consultas al que se ha sometido la iniciativa.

No se hace referencia a la legislación autonómica sobre esta materia, es decir, a la Ley 2/2015 de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Se propone la siguiente redacción:

En aplicación del principio de transparencia, se ha seguido durante la tramitación de esta norma lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como en la Ley 2/2015 de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, además de posibilitar la participación activa de las personas destinatarias o entidades, mediante el proceso de consultas al que se ha sometido la iniciativa.

Respuesta: Se acepta la observación y se incluye en el borrador.

4.- Alegaciones y trámite de audiencia

Durante el mes de enero de 2021 se remite el proyecto mediante notificación telemática para alegaciones, en su caso, a Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

FGV

La Directora Gerente de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana mediante escrito de fecha 17 de febrero de 2021 formuló las alegaciones que figuran en el expediente y han servido para la revisión en los siguientes términos.

PRIMERA. Preámbulo. En el apartado VIII del preámbulo, se ha procedido a corregir y actualizar los números de artículos y disposiciones.

SEGUNDA. Artículo 3. Definiciones y Acrónimos.

Entendemos que mejora la comprensión y se ha añadido la definición de “Subsistemas estructurales fijos”.

Se acepta y añade dos nuevos acrónimos:

- “AI” cuya definición sería “Administrador de Infraestructuras”
- “ETF” correspondiente a la definición “Especificaciones Técnicas Ferroviarias”.

TERCERA. Artículo 5. Requisitos de seguridad generales del sistema ferroviario.

Se ha aceptado incluir en las definiciones el significado de la expresión “Subsistemas estructurales fijos”.

En el apartado d) de este mismo artículo que hacía referencia al ruido se ha suprimido en este Decreto porque efectivamente en la Ley de Seguridad Ferroviaria no se desprende ninguna exigencia en materia de ruido.

Respecto al apartado g) aceptamos que la redacción propuesta resultaba muy genérica y amplia, abarcando los términos “adecuadamente” y “cualquier eventualidad”, por lo que se modifica la redacción a una más concreta:

“La obra civil, las instalaciones ferroviarias y de seguridad se conservarán adecuadamente cumpliendo los programas de mantenimiento establecidos por el AI para garantizar su correcta explotación por el operador, incluso en situaciones degradadas”.

CUARTA. Artículo 7.1. Subsistema de infraestructura a cielo abierto

En el apartado a) del punto 2, respecto a los cerramientos anti-intrusión se acepta la propuesta y se ha modificado:

“Estarán constituidos por un cerramiento de dimensiones y resistencia debidamente diseñados para cumplimiento de este requisito. El diseño tendrá en cuenta las características específicas del entorno según su clasificación de zona rural o urbana. Se construirán sistemas que impidan el acceso de vehículos no autorizados a la zona de seguridad.

Contarán con puertas para acceso peatonal y de vehículos donde así se requiera para el mantenimiento y las actuaciones de emergencia”.

QUINTA. Artículo 9. Subsistema de Control, Mando y Señalización.

En el punto 6 cuando se ha modificado la referencia de los “*pasos entre andenes*” por la denominación correcta de “*cruces entre andenes*” tal y como se denominan en el artículo 18 del proyecto de Decreto.

SEXTA. Artículo 12. Actuaciones en caso de emergencia.

En el punto 4 se ha modificado para aclarar el aspecto alegado por FGV:

“A la vista de la anterior documentación, la AVSF resolverá en el plazo de un mes, si es necesaria una nueva autorización del subsistema o subsistemas afectados por las reparaciones a su estado de funcionamiento nominal. Si no hay resolución en el plazo de un mes se entenderá la necesidad de una nueva autorización que el AI deberá solicitar conforme a lo establecido en Capítulo II, manteniendo las condiciones indicadas en el apartado 2 de este artículo”.

SÉPTIMA. Artículo 18. Cruces entre andenes.

En el apartado 7 se ha eliminado la palabra “pasos” cuando se indica “*Con carácter excepcional, únicamente podrán establecerse nuevos pasos cruces distintos a los previstos...*” ya que se hace referencia a los cruces entre andenes. Se han añadido los acrónimos señalados en las alegaciones referidas al artículo 3 del Proyecto de Decreto, de “AI” por “Administrador de Infraestructura”, así como “ETF” en lugar de “Especificación Técnica Ferroviaria”.

OCTAVA. Artículo 20. Fase inicial para la definición de la actuación a desarrollar

En el punto 4, se acepta la alegación y se modifica el apartado:

“La información requerida irá dirigida a la AVSF y deberá ser remitida preferentemente por medios electrónicos o telemáticos y, eventualmente, también existe la posibilidad de remitirse conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

NOVENA. Artículo 22. Fase de autorización y puesta en servicio de los subsistemas fijos.

En consonancia con lo indicado en la alegación primera se ha incluido una nueva definición de “*subsistemas estructurales fijos*”.

DÉCIMA. Disposición Adicional Única.

Se acepta la alegación y la nueva Disposición Adicional Primera queda como:

“En la aplicación del presente decreto, aquellas entidades que tengan asumidas conjuntamente las competencias de Administrador de la Infraestructura así como de Operador ferroviario, no están exentas, por esta particularidad, del cumplimiento de forma separada e independiente de las obligaciones y responsabilidades recogidas en este decreto para cada una de sus actividades ferroviarias”.

UNDÉCIMA. Disposición Transitoria Segunda

Se suprime esta Disposición por considerar que pudiera afectar su aplicación y evitar el posible carácter retroactivo de la misma.

DUODÉCIMA. Disposición Transitoria Cuarta.

Se acepta lo indicado a la nueva definición de la expresión “subsistemas estructurales fijos”.

Se ha modificado y añadido una nueva Disposición Transitoria donde se aclara lo solicitado por FGV, quedando la nueva redacción como:

“En el caso excepcional que se ha solicitado la puesta en servicio previamente a la entrada en vigor de este decreto y estando pendiente de resolución, la AVSF solicitará la actualización del expediente al cumplimiento de este decreto y se otorgará un plazo acorde a las necesidades manifestadas por el solicitante”.

DECIMOTERCERA. Anexo 2. Inventario de cruces entre andenes.

De acuerdo a lo expuesto en la alegación segunda, se incluye la definición de los acrónimos “AI” y “ETF”.

Se ha corregido la errata que se repite en el párrafo tercero y cuarto del anexo 2 .

Alegaciones formuladas por D^a Pilar Calvo Holgado (miembro del Consejo Rector de la AVSF) realizadas por email.

-Introducir las definiciones de “Enfoque sistémico”, “enfoque centrado en los riesgos”, “interacción con los factores humanos y organizativos”.

Respuesta: Se considera que estas definiciones no se encuentran en el borrador del decreto y por lo tanto no deberían incluirse en las definiciones para evitar confusiones.

-En el art 4 Métodos de evaluación y gestión de riesgos introducir un punto c para citar el Reglamento Delegado 762 de 2018 por el que se establecen MCS sobre los requisitos del SGS ya que es pertinente para el artículo 17 del citado borrador y está escuetamente desarrollado.

Repuesta: Tenemos pendiente un desarrollo normativo del artículo 46 de la Ley 7/20158 sobre el contenido del SGS para adaptarlo a nuestro sistema ferroviario, por lo cual indicar aquí una normativa europea que puede modificarse y además vamos a desarrollar a nivel de la GVA consideramos que no sería conveniente.

-En el art 15 pto 1 especificar en el texto “incluirán todas las posibles amenazas (técnicas, humanas y organizativas) que se puedan presentar en cualquiera de los subsistemas afectados por la actuación así como en el conjunto del sistema”

Repuesta: Se acepta esta aportación y se incluye.

-En el mismo art 15 en los puntos 2 y 4 no queda clara de quien es la responsabilidad.

Repuesta: se toma en consideración y se matizan estos aspectos como se indican a continuación:

1. Para cada actuación se realizará la evaluación de riesgos correspondiente. Estos análisis de riesgos incluirán todas las posibles amenazas (técnicas, humanas y organizativas) que se puedan presentar en cualquiera de los subsistemas afectados por la actuación.
2. En la evaluación del riesgo estarán implicados todos los agentes relacionados con la seguridad ferroviaria, siendo fundamentales el administrador de la infraestructura y el operador ferroviario. En el caso, que en su análisis, algún agente detecte un riesgo que no puede mitigar de forma total o parcial con sus propios medios y necesite la aceptación e intervención de otros agentes, deberá solicitarles su mitigación bajo las figuras de Riesgos Exportados, Condiciones de Aplicación o Condiciones de Uso. Los distintos agentes deberán aplicar las medidas de mitigación correspondientes y asumir su cumplimiento.
3. La evaluación de riesgos deberá tener una concepción global, conjunta del sistema, incluyendo sus causas, consecuencias y sus mitigaciones.

4. El proponente del cambio es el responsable de garantizar que se ha llevado a cabo la identificación de peligros y sus riesgos asociados, así como garantizar que han sido adecuadamente tratados por los distintos agentes y en su conjunto la actuación es aceptablemente segura con un adecuado nivel de control. Si una modificación está conformada por cambios de varios subsistemas o del mismo con diferentes actores o realizada por distintos especialistas en tecnología con frontera establecida, será responsabilidad del proponente integrar toda la documentación de seguridad para elaborar con toda ella un único dossier de seguridad del sistema completo e integrador.

La mitigación de riesgos debe solicitarse desde la figura de riesgos exportables y no exportados ya que parece que se impone la aceptación. Las medidas que finalmente sean aceptadas deben ser supervisadas asimismo por el proponente, que en último término es el responsable de garantizar que la medida es segura y conforme a normativa.

Repuesta: Se consideran los Riesgos como Exportados cuando no se pueden mitigar por el agente que lo detecta y necesita de un tercero a quien le afecta y es quien está obligado a aceptarlo o por el contrario el riesgo queda abierto y el proponente no puede hacer su declaración favorable, por lo cual no existe la opción potestativa de ser o no ser exportado (exportable).

-En el art 17 pto 2 debería especificarse que la metodología y procedimientos correspondientes a la evaluación y control de todos los riesgos debe ajustarse a la naturaleza de los mismos (técnicos, humanos y organizativos).

Repuesta: Se acepta esta consideración y se incluye.

-En el art 35 Control periódico anual pto 5 debería incluirse entre los aspectos que afecten a la seguridad como apartado f. Los errores humanos.

Repuesta: Se acepta esta consideración y se incluye como apartado f) Factor humano.

Esto daría lugar a un nuevo artículo (posterior al artículo 41) donde se diga: “ Con periodicidad anual, cada entidad ferroviaria informará sobre los errores humanos relacionados con sus instalaciones fijas y de naturaleza estructural que formen parte del sistema ferroviario, tanto si afectan al personal propio, a otros agentes ferroviarios , tranviarios o usuarios o terceras persona, y tanto si han dado lugar a accidentes, incidentes o cuasi accidentes pero que bajo otras circunstancias pudieran comprometer gravemente la seguridad. Se incluirán los indicadores a controlar, factores causales, datos, evolución y representación gráfica. Se deberá incluir las propuestas de mejora que se consideren más adecuadas para evitar o disminuir la frecuencia, gravedad u oportunidad de estos errores”.

Repuesta: Se acepta esta consideración y se incluye este nuevo artículo como Factor Humano.

-En el art 43 Registro de peligros pto 1, incluir “con un registro de todos los peligros (técnicos, humanos, organizativos y la interacción de los mismos) así como los riesgos exportados, que pudieran afectar a la seguridad

Repuesta: Se acepta esta consideración y se incluye.

Asimismo, D^a Pilar Calvo Holgado presenta en fecha 16 de marzo de 2021 mediante email nuevas observaciones.

-Si se va a incluir un artículo sobre *Factores Humanos* y se introduce el término *error humano* sería adecuado definir ambos.

Repuesta: Se incluye un apartado nuevo en el preámbulo en el cual se definen y comentan la importancia de estos aspectos.

-Me queda una inquietud con las interfaces y los riesgos exportados, ya que creo que es un punto muy delicado:

Por un lado, el concepto “cuando no se pueda mitigar por el agente” que podría ser de valoración subjetiva.

Por otro la palabra “obligación” para el agente encargado de gestionar la interfaz

Considerar Riesgos como Exportados cuando no se pueden mitigar por el agente que lo detecta y necesita de un tercero a quien le afecta y es quien está obligado a aceptarlo.

El primer aspecto “no se puede mitigar por el agente” debería matizarse con alguna puntualización “no se puede mitigar por el agente con las medidas tecnológicas u organizativas de las que dispone actualmente el sector para mitigar los riesgos identificados”

El segundo aspecto “y necesita de un tercero a quien le afecta y es quien está obligado a aceptarlo” podría cambiarse la palabra obligación por acuerdo o colaboración para la gestión...” y necesita de un tercero con quien acordará las medidas de mitigación de dicho riesgo”

Repuesta: Se ha tenido en cuenta estas observaciones en el borrador.

La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) remite informe el 8 de marzo de 2021

El informe de la AESF firmado por D. Pedro M. Lekuona García, informó favorablemente el proyecto remitido. No ha realizado sugerencias o aportaciones al proyecto.

5.- Trámite de Información pública

En el DOGV núm. 9046, de 23 de marzo de 2021, se publica anuncio de la Dirección General de Obras Públicas, Transportes y Movilidad Sostenible por el que se somete a información pública el proyecto de referencia, con un plazo de 15 días para la formulación de alegaciones.

Terminado el plazo para alegaciones el 16 de abril de 2021, sin que se hayan recibido sugerencias o propuestas de modificación al proyecto, se redacta este informe que se remite, junto con el resto del expediente, a la Abogacía General de la Generalitat a los efectos de solicitar el informe jurídico preceptivo.

