

PROGRAMA 4530

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES FERROVIARIOS

1. DESCRIPCIÓN Y FINES

La Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) es un órgano colegiado especializado, adscrito al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a través de la Subsecretaría, que goza de plena independencia funcional respecto de la autoridad responsable de la seguridad y de cualquier regulador ferroviario. En el desempeño de sus funciones, ni el personal ni los miembros del Pleno podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

La CIAF está actualmente regulada por el Título V, capítulo 4 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario y el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios. Este Real Decreto fortaleció aún más la independencia de la Comisión, favoreciendo la transparencia de la investigación, actualizando el procedimiento de investigación para que se pueda realizar sin ninguna injerencia y en total colaboración con la autoridad judicial y contribuyó a mejorar la seguridad de la Red Ferroviaria de Interés General. Mediante ambas piezas legislativas se ha completado la incorporación al Derecho español de la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.

Está pendiente de incorporación a nuestro derecho la Directiva 2016/798/UE, de 11 de mayo, sobre la seguridad ferroviaria, cuyo plazo expiró en 2019 y para cuya trasposición ya se dispone de un borrador de texto.

La Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), surgió a raíz de la Directiva 49/2004/CE del Parlamento Europeo sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, que establece la obligación de que los Estados miembros cuenten con un organismo independiente de investigación. Esta Directiva se transpuso al Derecho español mediante el Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, que aprobaba el Reglamento sobre la seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General. En su Título III se desarrolla la investigación de accidentes ferroviarios y se regula la CIAF. De este modo, la CIAF inició su actividad el 11 de diciembre de 2007¹.

A la CIAF le corresponden las siguientes funciones:

¹ Hasta ese momento era la Dirección General de Ferrocarriles la encargada de la investigación de los accidentes ferroviarios.

- La investigación de los accidentes ferroviarios graves que se produzcan sobre la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), así como de los demás accidentes e incidentes ferroviarios cuando así se considere oportuno, por la importancia del accidente, su repercusión en la seguridad de la circulación ferroviaria o a petición del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o las empresas ferroviarias.
- La finalidad de la investigación técnica llevada a cabo por la CIAF es determinar las causas y circunstancias de los accidentes y formular recomendaciones que ayuden a prevenirlos en un futuro. En ningún caso se ocupa de la determinación de la culpa o responsabilidad del hecho, y es independiente de cualquier investigación judicial.

La estructura de la CIAF está formada por el Presidente, el Pleno y la Secretaría.

a) Pleno de la CIAF: Compuesto por un presidente, cinco vocales y el secretario, y tienen como funciones el decidir qué accidentes no graves e incidentes se investigan, aprobar los informes elevados por la Secretaría de la CIAF y emitir recomendaciones.

Tanto en el caso del presidente como en el de los cinco vocales- tres ingenieros, un experto en seguridad y circulación ferroviaria y otro en explotación de los servicios ferroviarios- son nombrados por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana entre personas de reconocido prestigio, por un mandato de seis años, sin posibilidad de reelección.

Con carácter previo a su designación el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana debe poner en conocimiento de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del Congreso de los Diputados el nombre de la persona propuesta, dando traslado de su currículum.

En el caso del Presidente, la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana deberá manifestar, dentro del plazo de un mes, su aceptación o veto razonado a la persona propuesta, pudiendo acordar su comparecencia para dar cuenta de las líneas básicas de actuación durante su mandato.

En el caso de los vocales, a diferencia del nombramiento del presidente, la notificación es sólo para conocimiento y no es preciso esperar la aceptación o veto razonado de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El secretario es un funcionario del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, también nombrado por el ministro, que participa en las reuniones del pleno con voz, pero sin voto.

b) Secretaría de la CIAF: La Secretaría es la estructura organizativa funcional precisa para el cumplimiento de los fines de la CIAF. El responsable de su funcionamiento es el secretario y, adscritos a la misma, la comisión cuenta con técnicos investigadores, que se encargan de realizar las investigaciones y elaborar los correspondientes informes, así como con otros puestos administrativos para la gestión de la base de datos y las labores administrativas.

El programa presupuestario 4530 se creó en los Presupuestos Generales del Estado de 2017, derivado de la necesidad de dotar de independencia a los créditos de la CIAF.

Este Programa contribuye a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 (Salud y bienestar). Fundamentalmente, la Comisión actúa como un organismo independiente para la investigación técnica de los accidentes e incidentes ferroviarios acontecidos, con el objetivo principal de obtener lecciones que permitan mejorar la seguridad ferroviaria.

2. ACTIVIDADES

La investigación técnica tiene por finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes. En ningún caso se ocupa de determinar la culpa o responsabilidad de los hechos investigados.

2.1 Sucesos a investigar

La CIAF investiga los accidentes graves producidos en la Red Ferroviaria de Interés General y los restantes accidentes e incidentes ferroviarios cuando así se considere oportuno:

- Un accidente es un suceso repentino, no deseado ni intencionado, o una cadena de sucesos de ese tipo, de consecuencias perjudiciales. Los accidentes se clasifican en colisiones, descarrilamientos, accidentes en pasos a nivel, daños causados a personas por material rodante en movimiento, incendios y otros.

Éstos adquieren la categoría de accidentes graves cuando son colisiones o descarrilamientos de trenes y tienen un resultado de al menos una víctima mortal o de cinco o más heridos graves o grandes daños al material rodante, a la

infraestructura o al medio ambiente. Por grandes daños se entienden aquellos cuyo coste pueda evaluar inmediatamente el organismo de investigación en, al menos, dos millones de euros.

- Por incidente se entiende cualquier suceso repentino, distinto de un accidente o accidente grave, asociado a la utilización y funcionamiento de los trenes o del material rodante y que afecte a la seguridad de la circulación.

Los principales criterios de valoración que tiene en cuenta el Pleno de la CIAF para decidir la investigación o no de accidentes no graves e incidentes son: la importancia del mismo, si forma parte de una serie de accidentes o incidentes con repercusión en el sistema en su conjunto, su repercusión en la seguridad de la circulación ferroviaria y las demandas de ADIF (u otros administradores), de las empresas ferroviarias o del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En un principio, la CIAF investigaba todos los accidentes mortales que se producían en la RFIG, pero, en base a la experiencia adquirida, se ha optado por investigar, además de los accidentes graves a los que viene reglamentariamente obligada, otros sucesos que, aunque no provoquen víctimas, sí pueden aportar enseñanzas para mejorar la seguridad del sistema ferroviario, como son determinados incidentes, entre otros los conatos de colisión.

2.2. Procedimiento de investigación e informe

Con la entrada en vigor del Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, se modificaron determinados aspectos de los procedimientos a seguir en el desarrollo de la investigación. Así, el artículo 4 del nuevo Real Decreto 623/2014 establece la obligación de que la CIAF recoja en su normativa interna el alcance y los procedimientos a seguir en el desarrollo de las investigaciones. Es por ello, que la CIAF aprobó en su reunión del 30 de junio de 2015 un procedimiento interno, denominado “Procedimiento para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios”, que unifica en un único documento los procedimientos anteriormente vigentes y lo adecua a la nueva normativa.

- El proceso comienza con la notificación del suceso a la CIAF por parte del administrador de la infraestructura ferroviaria o las empresas operadoras, en el plazo máximo de una hora en el caso de los accidentes graves -tres horas en el resto—, generalmente mediante mensaje SMS.

- En el caso de los accidentes graves, la decisión de realizar la investigación la adopta el Presidente de la CIAF, a más tardar una semana después de recibir la información, y en los otros accidentes e incidentes será el Pleno de la CIAF en la primera sesión que haya tras el accidente.
- En el caso de que se decida investigar, el Presidente designa el Investigador Responsable de la investigación y al resto de los integrantes del Equipo de Investigación que estará formado por personal de la CIAF, y en su caso, por peritos internos o externos independientes. Aunque el administrador de la infraestructura y las empresas ferroviarias implicadas no participarán en el Equipo de Investigación, mantendrán la colaboración designando un Delegado Territorial y un Delegado de Seguridad, respectivamente, para la obtención y custodia de los datos de campo necesarios para la investigación.
- Si el accidente origina víctimas mortales, en 48 horas hábiles el administrador de la infraestructura remite a la CIAF una ficha con datos relevantes del suceso. Complementariamente, la CIAF debe notificar a la Agencia Ferroviaria Europea (ERA) la apertura de la investigación en el plazo de una semana desde de que la CIAF decide investigar el suceso.
- En el plazo máximo de noventa días, el administrador de la infraestructura y las empresas ferroviarias implicadas redactarán sus propios informes del suceso, denominados particulares, y se remiten a la CIAF.
- En el plazo máximo de nueve meses, el Investigador Responsable de la investigación emitirá un Informe Técnico (ITIR), que será elevado al Pleno de la CIAF por su Secretario.
- El Pleno de la CIAF valorará y aprobará el informe técnico (ITIR) con las recomendaciones provisionales de seguridad que considere, pasando a considerarse el Informe Provisional de la Comisión (IPC).
- El Secretario facilitará a terceras partes² el Informe Provisional (IPC) así como la información relativa a los hechos acaecidos y las investigaciones efectuadas, para que puedan formular las oportunas alegaciones en el plazo de quince días hábiles.

² La Comisión informará al administrador de la infraestructura y a las empresas ferroviarias afectadas, a la autoridad responsable de la seguridad, a las víctimas y a sus familiares, a los propietarios de bienes dañados, fabricantes, servicios de socorro implicados y a los representantes del personal y de los usuarios.

- El Secretario elevará al Pleno las observaciones que pueda recibir y se aprobará el Informe Final (IF), que deberá ser publicado a más tardar 12 meses después de la fecha del accidente que motivó la investigación. Esta publicación se está realizando en la página Web³ de la CIAF.
- El informe final, que recoge de forma detallada los hechos acaecidos, las causas del accidente y de cuantas anomalías, deficiencias e irregularidades guarden relación con aquel y las recomendaciones de seguridad, es remitido por la CIAF a las partes interesadas, a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y a la Agencia Europea Ferroviaria, y en su caso, a los organismos y partes afectados de otros Estados de la Unión Europea.

2.3. Otras actividades

Elaboración de la Memoria Anual: La CIAF publicará antes del 30 de septiembre una Memoria Anual, donde se darán cuenta de las investigaciones llevadas a cabo en el año anterior, las recomendaciones de seguridad emitidas y, en su caso, las medidas adoptadas. El Presidente de la CIAF elevará anualmente la memoria, aprobada por el Pleno, al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que dará traslado de la misma a las Comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado. La CIAF remitirá igualmente un ejemplar de la Memoria a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y a la Agencia Europea Ferroviaria.

Participación en organismos internacionales: La CIAF asiste a las reuniones que periódicamente organizan los cuerpos de investigación europeos en el seno de la Agencia Ferroviaria Europea (ERA). En ese marco, se participa en las reuniones de los grupos de trabajo sobre diferentes temas ferroviarios creados en el seno de la propia Agencia Ferroviaria Europea.

3. ÓRGANOS ENCARGADOS DE SU EJECUCIÓN

La ejecución de este Programa se realiza a través de la CIAF.

³ <https://www.mitma.es/organos-colegiados/ciaf>

4. OBJETIVOS E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Dada la naturaleza de la actividad que desarrolla la CIAF, es imposible realizar una previsión de la cantidad de investigaciones que se iniciarán en un ejercicio, puesto que su actividad consiste en la investigación y elaboración de un informe por cada uno de los accidentes e incidentes ferroviarios que se decide investigar en base a los que se producen. No resulta por tanto posible establecer unas previsiones cuantitativas del número de investigaciones o de informes que se realizarán a lo largo del ejercicio. Lo mismo puede apuntarse respecto a las recomendaciones emitidas.

Los principales indicadores de actividad son los que figuran en la tabla siguiente.

OBJETIVO					
1. Investigación de accidentes ferroviarios					
INDICADORES	2019		2020 (***)		2021
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución	Presu- puestado
1. De resultados					
— Sucesos ferroviarios notificados y evaluados por la CIAF (nº)	-	72	-	65	-
— Sucesos ferroviarios investigados por la CIAF (nº)	-	7 (*)	-	6 (**)	-
2. De medios					
— Investigadores de accidentes ferroviarios (nº)	4	4	4	5	4

(*) De ellos, 5 mediante examen preliminar.

(**) De ellos, 3 mediante examen preliminar.

(***) Correspondientes hasta 30 de septiembre de 2020

OBJETIVO
2. Aprobación y publicación de Informes y elaboración de recomendaciones de seguridad ferroviaria

INDICADORES	2019		2020 (*)		2021
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución	Presu- puestado
1. De resultados					
— Informes de accidentes ferroviarios publicados (nº)	-	8	-	3	-
— Recomendaciones de seguridad formuladas (nº)	-	31	-	11	-
2. De medios					
— Investigadores de accidentes ferroviarios (nº)	4	4	4	5	4

(*) Correspondientes hasta 30 de septiembre de 2020

OBJETIVO
3. Elaboración de Informe Anual sobre las actividades de la CIAF

INDICADORES	2019		2020		2021
	Presu- puestado	Realizado	Presu- puestado	Ejecución	Presu- puestado
1. De resultados					
— Informes Anuales elaborados (nº) (*)	1	1	1	1	1
2. De medios					
— Investigador (nº)	1	1	1	1	1

(*) La memoria redactada en cada año recoge la actividad de la CIAF en el año anterior.