

“Propuesta de inclusión de los accidentes de la alta velocidad ferroviaria en el catálogo de riesgos de protección civil”

Resumen de la propuesta

Demostrar cómo, a la vista de la evolución de la normativa en la materia, y por las especiales características de la alta velocidad ferroviaria y su modelo de explotación en España, los accidentes en esta modalidad ferroviaria deberían ser incluidos en el catálogo de riesgos de protección civil, de manera que se elabore la preceptiva directriz básica de planificación de protección civil ante emergencias de la alta velocidad ferroviaria y, posteriormente, un Plan Especial de Protección Civil.

Definición de alta velocidad ferroviaria en España

Dado que en la Unión Europea hay diferentes sistemas ferroviarios, la definición de la alta velocidad ferroviaria varía pero para el caso de España usaremos el de “*las líneas especialmente construidas para la alta velocidad, equipadas para velocidades por lo general iguales o superiores a 250 km/h*”¹ y esto es debido al hecho que la mayoría de estas líneas son nuevas, pues se construyeron con el denominado “*ancho internacional o estándar*” (el más común para la UIC – Unión Internacional de Ferrocarriles) usado en el resto de Europa occidental y no en el más grande “*ancho ibérico*” tradicionalmente usado en las líneas convencionales españolas; el ancho de vía se mide entre las caras internas de los rieles y es de 1.435 mm para el ancho internacional y 1.668 mm para el ancho ibérico.

La liberalización ferroviaria en España

El sector ferroviario ha desarrollado en España en los últimos años un proceso de liberalización en el transporte de viajeros, en la alta velocidad, que se ha inspirado en gran medida en la liberalización del sector aeronáutico.

Esta liberalización, es decir el fin del monopolio de una empresa estatal, la segregación entre el administrador de la infraestructura (ADIF) el operador (RENFE) y la posterior apertura del mercado a nuevos operadores (como OUIGO o IRYO), ha tenido como consecuencia la llegada de compañías de otros estados miembros y nuevos trayectos entre

¹ Anexo II elementos del sistema ferroviario 1. Red - Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias

los estados miembros, lo que ha aumentado en gran medida el aspecto internacional del ferrocarril - históricamente centrado en el servicio nacional - acercándolo mucho a lo que hace la aviación civil. Esto también ha provocado un gran aumento del tráfico ferroviario de viajeros por alta velocidad, al tiempo que ha afianzado al ferrocarril como el medio de transporte de viajeros más seguro tras el avión.

Sin embargo en ambos medios sigue existiendo la posibilidad que se produzcan accidentes y, pese a que comparten algunas características como el transportar un elevado número de viajeros, el desplazarse a altas velocidades, el mayor riesgo que pueden representar sobre zonas pobladas respecto de otros medios de transporte o la necesidad de infraestructuras especialmente diseñadas, es únicamente en el sector aeronáutico dónde la Unión Europea ha legislado elaborando un reglamento sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil².

Dicho reglamento europeo ha sido el punto de partida para que se elabore nuevas normas en nuestra legislación nacional, como la que articula la asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares³, o que se establezca la necesidad de un plan especial en la vigente ley estatal de protección civil⁴ con su preceptiva directriz básica de planificación de protección civil⁵. Como consecuencia de la norma de asistencia a las víctimas se ha elaborado el correspondiente protocolo de coordinación⁶.

² REGLAMENTO (UE) No 996/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE

³ Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil

⁴ Artículo 15.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

⁵ Real Decreto 837/2020, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante emergencias aeronáuticas de aviación civil.

⁶ Resolución de 14 de mayo de 2014, de la Subsecretaría, por la que se aprueba el Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares

Accidentalidad ferroviaria y normativa ferroviaria relevante

Si bien la vigente Ley del sector ferroviario⁷ busca en su artículo 2, entre otros muchos objetivos, la seguridad tal y como define en los apartados k) *“Establecer los criterios para que la prestación de los servicios de transporte ferroviario de viajeros y de mercancías se realice con eficacia, continuidad y en condiciones idóneas de seguridad”* y l) *“Promover la prestación de servicios ferroviarios en condiciones de seguridad, definir las responsabilidades que en dicha materia incumben a todos los agentes que operan en la Red Ferroviaria de Interés General y determinar las atribuciones de la autoridad nacional responsable de la seguridad ferroviaria”* lo cierto es que la misma norma sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias que nos proporciona una detallada *“Clasificación de sucesos y causas directas”*⁸ en relación a la accidentalidad ferroviaria, también establece claramente que este no es un tema de protección civil pues *“la seguridad operacional en la circulación ferroviaria, concepto sobre el que pilota el contenido del real decreto y que debe entenderse como la cualidad en la que los riesgos asociados a las actividades ferroviarias relativas a la operación de las trenes, o que apoyan directamente dicha operación, se reducen y controlan a un nivel aceptable, por lo que no incluye la protección contra actos de interferencia voluntaria en el sistema ferroviario ni la seguridad ciudadana, quedando fuera de este concepto los aspectos relacionados con la seguridad laboral o la protección civil que se regulan por su propia normativa”*⁹.

Es decir, que aunque la legislación ferroviaria busca operar en seguridad y establece para ello una serie detallada de sucesos y causas - por ejemplo para los accidentes cita las colisiones en numerosas variantes, los descarrilamientos o los arrollamientos - deja claro que esto es sólo desde el punto de vista operacional pero no del de la protección civil que se entiende como *“la política de seguridad pública ...que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y*

⁷Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario

⁸ Anexo III Clasificación de sucesos y causas directas - Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias

⁹ Preámbulo - Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias

catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada”¹⁰.

Y en cierto modo esto es lógico puesto que la legislación ferroviaria tiene el enfoque del profesional de este sector y no del interviniente en emergencias. Su visión de la emergencia es desde una perspectiva de la misma, mientras que para la misma emergencia el interviniente en emergencias tiene otra. Ahora bien, esto no significa que el profesional del transporte opere exclusivamente en su burbuja, pues si ocurre una emergencia ha de ser capaz de gestionar la misma y actuar en primera instancia y, a la llegada de los Servicios de Ayuda Externa, colaborar con ellos. Pero concluiremos este punto con la reflexión que, si la legislación ferroviaria no se ocupa del aspecto de protección civil de las emergencias, entonces la legislación de protección civil tendrá que cubrir ese aspecto.

Similitudes en la accidentalidad

En la última década parece que el legislador ha sido consciente de las similitudes en cuanto a la accidentalidad de la alta velocidad ferroviaria y la de la aviación civil puesto que, desde el año 2014 y claramente inspirada de su equivalente aeronáutico que es del año 2013¹¹, contamos con una norma ferroviaria que trata de la asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares¹² y que habla de las “...*especiales características que suelen reunir los accidentes ferroviarios*” pero sin llegar a detallarlas.

Acudiendo al ya mencionado “*Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares*” este dice que “*Los accidentes de aviación civil poseen unas características diferenciables del resto de accidentes ya que pueden provocar un gran número de víctimas y, en consecuencia un gran impacto sobre la población*” esto, que estrictamente sería aplicable a todo transporte público colectivo (muy adecuadamente denominado en inglés como “*mass transit*”), sí que sería

¹⁰ Artículo 1 objeto y finalidad Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil

¹¹ Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil

¹² Real Decreto 627/2014, de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares

especialmente aplicable a la alta velocidad ferroviaria ya que une la gran capacidad del transporte ferroviario convencional con la característica de una velocidad muy superior al ferrocarril convencional.

Por lo tanto, dentro de las “*especiales características que suelen reunir los accidentes ferroviarios*”¹³ (entendemos que por su gran capacidad de transporte), la alta velocidad tendría a su vez esta particularidad de circulación muy superior al resto del ferrocarril (que aumenta exponencialmente los efectos de cualquier accidente) que acercaría sus emergencias a las de la aviación civil, mereciendo valorar que el riesgo de estos accidentes ferroviarios deban ser objeto de un plan de protección civil, mediante su inclusión en el catálogo de riesgos de protección civil¹⁴, junto a los accidentes de aviación civil.

El protocolo de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares

Una prueba de esta argumentación que las características de la alta velocidad ferroviaria y de su modelo de explotación en España (diferentes operadores, un gestor de la infraestructura, transporte de numerosos viajeros y una elevada velocidad) acercan su accidentalidad a la de la aviación civil ha sido la creación de normas que han ido acercando ambos sectores. El ya mencionado Real Decreto de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares incluye una Disposición adicional que establece que en “*el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto el Subsecretario del Ministerio del Interior aprobará el Protocolo de Coordinación para la asistencia de las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares*”¹⁵, que es exactamente lo que ya existe en la normativa de la aviación civil.

Además, los actores del Protocolo de Coordinación para la asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares son fácilmente trasladables al sector ferroviario: es decir, accidentes ferroviarios en vez de accidentes de aviación civil,

¹³ Preámbulo del Real Decreto 627/2014, de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares

¹⁴ Anexo Catálogo de riesgos de protección civil Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

¹⁵ Disposición adicional primera Real Decreto 627/2014, de 18 de julio, de asistencia a las víctimas de accidentes ferroviarios y sus familiares

empresas ferroviarias en vez de compañías aéreas y administradores de infraestructuras en vez de gestores aeroportuarios; y como órganos específicos para el sector ferroviario tenemos a la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y, de momento hasta que sea reemplazada por la nueva Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.

Por lo tanto, estas referencias al mencionado protocolo son muy importantes para el sector ferroviario puesto que refuerza el argumentario objeto del presente trabajo: que la normativa ferroviaria que trata los accidentes se aproxima cada vez más de la de la aviación civil y, por lo tanto, que los accidentes de la alta velocidad ferroviaria deberían ser incluidos como un nuevo riesgo en la normativa de protección civil.

La inclusión de este riesgo de accidente ferroviario de alta velocidad, entre aquellos que han de estar dotados de un Plan Especial de Protección Civil, conllevaría la elaboración de la preceptiva directriz básica de planificación¹⁶ siendo estas directrices *“los instrumentos para garantizar la homogeneidad y coherencia de la planificación de los riesgos en los que concurran planes de varias Administraciones Públicas”*¹⁷.

Dentro de la Norma Básica de Protección Civil encontramos descrito el porqué de este proceso de inclusión del riesgo - directriz básica de planificación - Plan Especial de Protección Civil y es que, identificado el riesgo (el accidente de alta velocidad ferroviaria) se ha de describir como gestionarlo desde un nivel que podríamos definir de estratégico (el "qué" y el "por qué") y como coordinar a los diferentes actores de la Administración, mientras que el Plan Especial de Protección Civil será cómo gestionar la emergencia desde un nivel táctico (el "cómo").

“Las Directrices Básicas de Planificación identifican las actuaciones básicas para la gestión integral de los riesgos que puedan generar emergencias, el contenido mínimo y los criterios de elaboración de los planes especiales de protección civil y de los planes

¹⁶ Artículo 11 Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

¹⁷ Artículo 3 del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

de autoprotección, y las actividades de implantación, mantenimiento, evaluación y revisión de los mismos que aseguren su efectividad, así como su integración con otros instrumentos de planificación”¹⁸.

El índice de la directriz básica de planificación de protección civil ante emergencias aeronáuticas de aviación civil¹⁹ es, igual que para el protocolo de coordinación, fácilmente trasladable a la actividad ferroviaria de alta velocidad.

“Los planes de protección civil son los instrumentos de previsión, respuesta y evaluación que definen para cada territorio o riesgo... constituirán un documento único, con el contenido y estructura que se establezca en la correspondiente Directriz Básica de Planificación, y que responderá al siguiente contenido mínimo”²⁰

Un plan de protección civil sea o no especial, es un documento “vivo” pues tiene fases y situaciones operativas, que se activan según lo requieran las circunstancias de la emergencia.

Similitudes en la normativa de investigación de accidentes e incidentes aéreos y ferroviarios

Finalmente, y siempre dentro de esta línea argumental de que la normativa en la siniestralidad de ambos sectores se ha ido acercando, encontramos dos normas que, si bien están cronológicamente separadas por más de quince años, tienen un título casi calcado y de nuevo la de la aviación civil ha precedido en el tiempo a la ferroviaria.

Hablamos del Real Decreto por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil²¹ y el Real Decreto por el que se regula la investigación de

¹⁸ Artículo 4.1 del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

¹⁹ Real Decreto 837/2020, de 15 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de planificación de protección civil ante emergencias aeronáuticas de aviación civil.

²⁰ Artículo 6 y 7 del Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

²¹ Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil

los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios²².

De nuevo el objeto es aumentar la seguridad mediante la reducción de la siniestralidad y el primero de ellos, en su preámbulo, establece *“La preocupación por reducir el número de accidentes e incidentes que provoca la pérdida de vidas humanas y causa cuantiosos daños ha determinado que uno de los objetivos prioritarios en materia de aviación civil sea la necesidad de contar con un elevado nivel de seguridad”*²³. Aunque ahora analizaremos la norma del sector ferroviario hemos de señalar que, como en casos anteriores, estas palabras reemplazando la expresión “aviación civil” serían fácilmente trasladables al sector ferroviario de alta velocidad.

¿Y que nos dice exactamente el Real Decreto que afecta al sector ferroviario? Pues algo muy parecido al de la aviación civil que es *“regular la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y mejorar la seguridad en la Red Ferroviaria de Interés General favoreciendo la prevención de futuros accidentes ferroviarios mediante la realización de las investigaciones técnicas y el análisis de los accidentes e incidentes a fin de determinar sus causas y establecer las medidas correctivas que resulten pertinentes”*²⁴.

Hay que señalar que tanto la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil como la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios continuarán desarrollando sus funciones hasta la constitución de la nueva Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil²⁵.

²² 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

²³ Preámbulo Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil

²⁴ Artículo 1. Objeto y finalidad 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

²⁵ Disposición transitoria única. Funcionamiento de las Comisiones existentes hasta la constitución y funcionamiento efectivo de la Autoridad. Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil

La unificación de la investigación de incidentes y accidentes aéreos y ferroviarios

A mayor abundamiento de este razonamiento técnico y jurídico, que acerca el tratamiento normativo de los accidentes ferroviarios y de la aviación civil, no debemos olvidar que el legislador muy recientemente en el año 2024 ha dado un paso más, al unificar la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, mediante la creación de una nueva Autoridad Administrativa que investigará los accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil²⁶; la creación de esta Autoridad ha tenido como consecuencia la derogación de los artículos 2. m y 71 a 75 relativos a la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios de la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario²⁷.

Avanzando en esta unificación el 27 de febrero de 2026 se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil²⁸ que, entre otras muchas disposiciones, suprime la comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM) y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC)²⁹, que son reemplazadas por tres Direcciones Generales, una por cada modo de transporte: la Dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, la Dirección

²⁶ Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil

²⁷ Disposición derogatoria única. Derogación normativa. Apartado c) Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil

²⁸ Real Decreto 141/2026, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil

²⁹ Real Decreto 141/2026, de 25 de febrero Disposición adicional segunda. Supresión de órganos.

de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos y la Dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil.

Sin embargo, la Disposición transitoria primera asegura un ejercicio transitorio de las funciones atribuidas a la Autoridad por estas comisiones de forma que no se produzca un vacío legal.

Actualmente hay cierta polémica por el candidato propuesto por el ministro de Transportes y Movilidad Sostenible, competencia atribuida a la persona titular del ministerio competente en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil por la Disposición adicional primera³⁰, y que debe de recaer en “**una** persona de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el campo de la seguridad en el transporte prevista en el artículo 32.1 de la Ley 2/2024, de 1 de agosto, relativo al nombramiento de la persona que ostente la Presidencia...” ya que se quiere un profesional del sector ferroviario respecto del sector aéreo o marítimo.

Si bien esto reforzaría el argumentario del presente trabajo, los profesionales del sector aéreo han recalcado la amplia experiencia investigadora del transporte aéreo; y no podemos obviar que este sector ha inspirado, como hemos detallado ampliamente, al sector ferroviario.

Finalmente, constituida de forma efectiva esta Autoridad, y tal y como se indica en la Disposición adicional sexta Sede de la Autoridad del Real Decreto 141/2026, actualmente se está buscando una sede para esta Autoridad³¹ para lo cual, además del espacio para el personal y los equipos de trabajo previstos, se valorarán positivamente localidades que cuente con una amplia red de acceso a medios de transporte público, tanto aéreo, ferroviario y por carretera, distancia cercana y con conectividad fluida a Madrid, dado que, excepcionalmente, las Direcciones de investigación técnica y la Unidad de apoyo técnico tendrán su sede en el municipio de Madrid, la existencia de servicios hoteleros y de hostelería, a distancia próxima a la sede, que permita el alojamiento de las visitas

³⁰ Real Decreto 141/2026, de 25 de febrero. Disposición adicional primera

³¹ Orden TMD/304/2026, de 31 de marzo, por la que se publica el informe de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil.

institucionales y de trabajo y un entorno, con servicios educativos, sanitarios y culturales de referencia y dinámicos, que permita la integración social y el desarrollo familiar y personal del personal que preste servicios³².

Además de las consabidas economías de escalas es cierto que un único organismo de investigación de accidentes puede facilitar el intercambio de las mejores prácticas en la materia entre los diferentes sectores, lo cual aumentaría su eficiencia en cumplir su objetivo que es mejorar la seguridad mediante la prevención de futuros accidentes e incidentes determinando sus causas y estableciendo las medidas correctivas que resulten pertinentes.

Respecto del objeto del presente trabajo es sin duda un elemento a favor que los accidentes ferroviarios, y entre ellos los de alta velocidad, sean investigados por el mismo organismo que trata de los accidentes de la aviación civil pues sin duda habrá más elementos en común que con la parte de la Autoridad que investiga el medio marítimo.

Como incluir un nuevo riesgo en el Catálogo de riesgos objeto de planificación

Para responder a esta pregunta debemos remitirnos a la norma que nos dice que *“El catálogo de riesgos que deban ser objeto de planificación contiene los que, por su frecuencia, duración, ámbito territorial e impacto en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural, deban ser objeto de planes de protección civil y el Comité Nacional de Prospectiva, órgano especializado del Consejo Nacional de Protección Civil, analizará los riesgos que deban integrarse en el catálogo de riesgos de protección civil y efectuará las correspondientes propuestas”*³³

A continuación, analizaremos los diferentes elementos descritos por la norma poniéndolos en contexto respecto del ferrocarril.

³² Punto 3. Criterios que se tendrán en cuenta. C) Características de la localidad. Orden TMD/304/2026, de 31 de marzo, por la que se publica el informe de la Comisión consultiva para la determinación de la sede de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil.

³³ Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Artículo 2 Catálogo de riesgos objeto de planificación.

- Frecuencia: el ferrocarril es el segundo medio de transporte más seguro tras la aviación, y si la aviación civil, que es la que menos siniestralidad tiene, ya posee una directriz básica de planificación lo lógico sería que el ferrocarril de alta velocidad
- Duración: tanto los efectos de un accidente de aviación civil como de uno de alta velocidad pueden ser varios días, dado el nivel de destrucción que ambos pueden provocar, ambos por sus elevadas velocidades en sus respectivos ámbitos (instalaciones aeroportuarias por un lado y estaciones y vías de alta velocidad por la otra).
- Ámbito territorial: puede afectar a varias CCAA o una gran población (por producirse el accidente en un aeropuerto o una estación)
- Impacto (en la población y en sus bienes, en los animales, en el medio ambiente o en el patrimonio histórico artístico y cultural): este sin duda es el elemento más importante dado que, si bien los accidentes de la aviación civil son poco frecuentes, en cambio tienen un elevado índice de mortalidad entre los pasajeros y tripulación; es raro el caso en que alguien sobreviva sin además sufrir ninguna herida (en el caso del avión de Air India del 2025 sólo sobrevivió un pasajero que además resultó herido). Esta proporción de heridos y fallecidos es trasladable a los accidentes con trenes sufridos en España o Alemania que o bien comparten características de la alta velocidad o son de alta velocidad.

La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril

Finalmente, tampoco hemos de olvidar que ya existe una Directriz Básica de Planificación de Protección Civil que, aunque no en relación al transporte de viajeros sino al de mercancías, incluye al ferrocarril³⁴ y se encuadra en el ámbito del riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas.

³⁴ Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril

Este Real Decreto nos es muy útil a efectos del presente trabajo por diferentes razones, la primera es porque ya hace referencia a un accidente de ferrocarril - por su puesto salvando las diferencias entre el transporte de viajeros y de mercancías en todos los aspectos – y nos sirve por lo tanto de precedente (es habitual trasladar mercancías peligrosas por tren por la capacidad de transporte de éste y porque las vías suelen ir por zonas despobladas lo que reduce el riesgo para la población en caso de accidente) y la segunda porque a diferencia de otros planes aquí la estructura es de dos niveles, estatal y Comunidades Autónomas, lo que le hace muy adaptable para la propuesta de Plan Especial para los accidentes de alta velocidad ferroviaria, dado que las líneas de alta velocidad vertebran España y un accidente puede ocurrir en cualquier punto de la red.

Necesidad de un reglamento europeo sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la alta velocidad ferroviaria

A diferencia de la norma de la aviación de asistencia a las víctimas de accidentes, que proviene de un reglamento europeo que específicamente establece que “*cada Estado miembro elaborará a escala nacional un plan de emergencia relativo a los accidentes de aviación civil*”³⁵, el origen del equivalente ferroviario no tiene su origen en la legislación comunitaria.

Esto nos lleva a plantearnos la pregunta de sería igualmente necesaria la existencia previa de un reglamento europeo “*sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la alta velocidad ferroviaria*”, que especificara la necesidad de cada Estado miembro elabore a escala nacional un plan de emergencia relativo a sus accidentes.

Esta cuestión es importante ya que la liberalización ferroviaria proviene íntegramente de la Unión Europea, el sistema de control de tráfico ferroviario que se quiere generalizar es el ERMTS (European Rail Traffic Management System o Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario) y, finalmente el objeto que persigue este reglamento europeo de la aviación civil no es otro que “*en Europa hay que garantizar un elevado nivel de*

³⁵ Artículo 21.1 REGLAMENTO (UE) No 996/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE

seguridad en la aviación civil y no reparar en esfuerzos para reducir el número de accidentes e incidentes y afianzar la confianza pública en el transporte aéreo”³⁶ por lo tanto se puede decir que busca la excelencia en cuanto a la seguridad.

En opinión del autor del presente trabajo esto no sería una premisa necesaria, no sólo porque el legislador nacional tiene total autonomía para incluir los riesgos que estime necesarios - dado que por múltiples razones los riesgos pueden no ser los mismos en los diferentes 27 estados miembros - sino que no todos los riesgos contemplados en el “*Catálogo de riesgos de protección civil*”³⁷ provienen de una directiva o reglamento europeo, teniendo incluso alguno su origen en la primera ley de protección civil de España³⁸, que es del año 1985 y por lo tanto anterior al acceso de España a la entonces Comunidad Económica Europea.

De todos modos, parece muy lógico que, aunque no venga de la Unión Europea, se busque obtener el mismo resultado de seguridad y podríamos de nuevo proceder a adaptar estas mismas palabras al sector ferroviario, lo que daría el siguiente resultado “*en Europa hay que garantizar un elevado nivel de seguridad en el ferrocarril de alta velocidad y no reparar en esfuerzos para reducir el número de accidentes e incidentes y afianzar la confianza pública en el transporte ferroviario de alta velocidad*”

Conclusión

A la vista de todo lo expuesto, podemos afirmar que la normativa en cuanto a accidentes en el sector ferroviario ha evolucionado en el tiempo acercándose a la de la aviación civil, mediante la incorporación de la asistencia a las víctimas, la previsión de un protocolo de coordinación y la unificación de la investigación de accidentes e incidentes. Se han creado normas que afectan al ferrocarril que, sencillamente, provienen directamente de una norma preexistente respecto de la aviación civil.

³⁶ Artículo 1 Objeto 1. REGLAMENTO (UE) No 996/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de octubre de 2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE

³⁷ ANEXO Real Decreto 524/2023, de 20 de junio, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil

³⁸ Ley 2/1985 de 21 de enero, sobre Protección Civil

Es verdad que las normas hablan del ferrocarril en sentido genérico, sin hacer diferencia entre el transporte de viajeros en servicios de cercanías, media distancia, larga distancia o alta velocidad; sin embargo, por las características técnicas y operativas de alta velocidad que hemos detallado a lo largo del presente trabajo parece lógico que, dentro de los diferentes servicios ferroviarios, esta tenga un tratamiento diferente.

Esto se traduciría en que los accidentes de la alta velocidad ferroviaria se incluyan junto con los accidentes de la aviación civil, en el catálogo de riesgos de protección civil, de manera que se elabore la preceptiva directriz básica de planificación de protección civil que denominaríamos “*ante emergencias de la alta velocidad ferroviaria*” para, posteriormente, proceder a la creación de un Plan Especial de Protección Civil.