



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**PRO/CNMC/003/15      PROPUESTA  
REFERENTE A LA REGULACIÓN DE  
LOS TÍTULOS HABILITANTES PARA  
EL                      DESARROLLO                      DE  
PROFESIONES FERROVIARIAS CON  
INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD**

**1 de septiembre de 2015**

## Índice

I.	ANTECEDENTES.....	3
II.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LA HABILITACIÓN DE PROFESIONES FERROVIARIAS.....	4
II.1.	Normativa de seguridad ferroviaria .....	4
II.1.A)	Ámbito europeo .....	4
II.1.B)	Ámbito nacional .....	4
II.2.	Normativa sobre habilitación de profesiones ferroviarias .....	5
II.2.A)	Ámbito europeo .....	5
II.2.B)	Ámbito nacional .....	6
III.-	CONTENIDO .....	7
IV.	DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE HABILITACIONES .....	8
V.	VALORACIÓN.....	10
V.1.	Habilitación por funciones, tareas o puestos de trabajo esenciales para la seguridad frente a habilitación genérica por categorías profesionales.....	12
V.2.	Emisión de las habilitaciones por la Agencia de Seguridad y no por los gestores de infraestructuras y empresas ferroviarias .....	15
V.3.	Separación entre competencias y conocimientos generales y específicos.....	16
V.4.	Pérdida de habilitaciones con la extinción de la relación laboral .....	17
V.5.	Diferente consideración de las licencias de conducción nacionales y extranjeras para la obtención de certificados de conducción por parte de los maquinistas.....	19
V.6.	Problemas en la transposición del artículo 17 tercer párrafo de la Directiva 2007/59 .....	20
V.7.	Acreditación del conocimiento del idioma para la obtención de habilitaciones profesionales.....	21

## I. ANTECEDENTES

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 1 de septiembre de 2015, ha aprobado el presente informe, relativo a la **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**, en el que se analizan las implicaciones de la citada norma desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

Dicha Orden ha sido recientemente modificada por la Orden FOM/679/2015 de 9 de abril, que no pudo ser informada por la CNMC ex 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, si bien la misma tiene incidencia sobre la competencia efectiva y el buen funcionamiento del mercado ferroviario y del mercado laboral de profesionales del sector. Este informe se aprueba por tanto a iniciativa propia, en ejercicio de las competencias de la CNMC, en aplicación del artículo 5.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Desde la CNMC se considera justificada su elaboración dado que existen aspectos de la regulación contenida en la citada Orden que son susceptibles de mejora desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente, teniendo en cuenta además que el momento es crucial desde dos puntos de vista:

En el ámbito europeo, las negociaciones sobre el Cuarto Paquete Ferroviario<sup>1</sup> no se han cerrado. Se ha considerado oportuno hacer pública la posición de la CNMC sobre determinadas cuestiones a fin de que se puedan tomar en consideración, en su caso, si así se estima conveniente, para la conformación de la posición española.

En el ámbito interno, por otro lado, la tramitación del Proyecto de Ley del Sector Ferroviario y la inminente apertura a la competencia del transporte de viajeros en el corredor de Levante constituyen una oportunidad única para establecer una regulación de las profesiones ferroviarias eficiente, pro competitiva y favorable a la libre circulación de trabajadores, siempre respetando el marco legal y las

---

<sup>1</sup> La Comisión Europea presentó su propuesta en 2013. En febrero de 2015, en el marco de un procedimiento de codecisión, las propuestas de la Comisión fueron aprobadas en primera lectura en el Parlamento Europeo, tras la introducción de diversas modificaciones. Se pretende establecer el año 2019 como fecha para la apertura del mercado nacional de transporte de viajeros y el año 2023 para la apertura de las OSP.

consideraciones a tener en cuenta desde el punto de vista de la seguridad en el sector.

## **II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA HABILITACIÓN DE PROFESIONES FERROVIARIAS**

### **II.1. Normativa de seguridad ferroviaria**

#### **II.1.A) Ámbito europeo**

El artículo 4 de la Directiva 2004/49/CE, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios (en adelante Directiva 2004/49/CE o Directiva de Seguridad Ferroviaria) establece que la responsabilidad de la explotación segura del sistema ferroviario y el control de riesgos corresponde a los administradores de infraestructuras ferroviarias y a las empresas ferroviarias, que deben implantar sus propios Sistemas de Gestión de Seguridad (SGS).

De conformidad con la Directiva 2004/49/CE, para operar, los administradores de infraestructuras deben contar con una autorización de seguridad y las empresas ferroviarias con un certificado de seguridad.

En el ámbito europeo, la ERA (*European Railway Agency*) es la agencia competente en materia de seguridad ferroviaria, creada mediante Reglamento (CE) núm.881/2004, de 29 de abril de 2004. Se encarga, entre otras funciones, de recomendar a la Comisión Europea los objetivos comunes de seguridad (OCS) y los Métodos Comunes de Seguridad (MCS) ferroviaria establecidos en los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/49/CE antes mencionada.

#### **II.1.B) Ámbito nacional**

El régimen comunitario se transpuso en España mediante el Reglamento de Seguridad en Circulación de la Red Ferroviaria de Interés general (Reglamento de Seguridad Ferroviaria), aprobado por Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, cuyos artículos 9 a 14 regulan la autorización de seguridad de los administradores de infraestructuras mientras que los artículos 15 a 20 regulan el certificado de seguridad de las empresas ferroviarias. La autorización y el certificado de seguridad son expedidos por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF), organismo creado mediante Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre.

Debe señalarse que entre los elementos o factores obligatorios a considerar en el SGS y exigibles tanto a los administradores de infraestructuras como a las empresas ferroviarias se halla la **disponibilidad de medios, recursos y centros homologados (propios o concertados) que garanticen el control de la aptitud psicofísica y la formación necesaria del personal ferroviario.**

Cabe señalar que la reciente aprobación del Real Decreto 664/2015, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Ferroviaria, completa la regulación de seguridad al disponer de una normativa única para la circulación ferroviaria sobre la Red Ferroviaria de Interés General. El Reglamento, que adapta la regulación al desarrollo que han tenido el sector ferroviario y la tecnología en los últimos años e incorpora la normativa europea reciente<sup>2</sup> ha sido notificado a la Comisión Europea, de conformidad con la Directiva 2004/59/CE, por su condición de norma relativa a la seguridad.

## II.2. Normativa sobre habilitación de profesiones ferroviarias

### II.2.A) Ámbito europeo

La Directiva 2007/59/CE, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (Directiva 2007/59/CE) distingue entre “maquinista”<sup>3</sup> y “otros miembros de la tripulación que desempeñan tareas de importancia crucial para la seguridad”<sup>4</sup>. Mientras en el primer caso (maquinista) la Directiva establece un sistema específico de formación y habilitación obligatoria, ello no sucede en el segundo caso (otros miembros de la tripulación). El Reglamento (UE) nº 2015/995, de 8 de junio, de la Comisión, por el que se modifica la Decisión 2012/757/UE, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa al subsistema «explotación y gestión del tráfico» del sistema ferroviario de la Unión Europea, en sus apéndices F y G recoge los requisitos de formación y acreditación exigibles al personal de “acompañamiento” y de “preparación” de trenes.

La Directiva 2004/49/CE **autoriza** expresamente en su artículo 8.4 y Anexo II apartado 6) a los Estados miembros para que adopten **normas nacionales de seguridad específicas** relativas a **requisitos del personal** que desempeñe cometidos cruciales de seguridad, incluida la regulación de los criterios de selección, la aptitud desde el punto de vista médico y la formación profesional y certificación, cuando dichas normas de seguridad nacionales **no estén específicamente previstas en especificaciones técnicas comunitarias**. Otorga, en su artículo 13, a los administradores de infraestructuras y empresas ferroviarias el derecho a acceder a los servicios de formación que resulten

---

<sup>2</sup> Decisión de la Comisión 2012/757/UE, de 14 de noviembre, sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa al subsistema «explotación y gestión de tráfico» del sistema ferroviario de la Unión Europea, en su versión modificada por la Decisión de la Comisión 2013/710/UE, de 2 de diciembre de 2013.

<sup>3</sup> Art. 3.b) Directiva 2007/59/CE: *la persona capacitada y autorizada para conducir trenes de manera autónoma, responsable y segura, en especial locomotoras, locomotoras de maniobra, trenes de trabajo, vehículos ferroviarios de mantenimiento o trenes para el transporte ferroviario de viajeros o mercancías.*

<sup>4</sup> Art.3 c) Directiva 2007/59/CE: *los miembros del personal a bordo del tren que no son maquinistas, pero que contribuyen a la seguridad del tren y de los viajeros y mercancías transportadas.*

necesarios para obtener la certificación o autorización de seguridad para operar, en condiciones justas, no discriminatorias y a un precio razonable.

## II.2.B) **Ámbito nacional**

El apartado primero del artículo 60 de la [Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario \(LSF\)](#), establece que el personal que preste sus servicios en el ámbito ferroviario habrá de contar con una cualificación que le permita la realización de sus funciones con las debidas garantías de seguridad y eficiencia. Para ello se remite, en el apartado segundo del artículo 60, a una Orden del Ministerio de Fomento que determine las condiciones y los requisitos para la obtención de los títulos habilitantes necesarios. El Proyecto de Ley del Sector Ferroviario mantiene las previsiones anteriores en el artículo 69, apartado 1 y 2.

Como se observa, la necesidad de habilitación profesional prevista en la LSF es más amplia que la prevista en la Directiva 2007/59/CE, puesto que se extiende a toda persona que preste servicios en el ámbito ferroviario desempeñando funciones relacionadas con la seguridad de la circulación y alcanza también a aquellas personas que, no formando parte de la tripulación, llevan a cabo tareas en las infraestructuras ferroviarias. Tal ampliación es, no obstante, conforme con el Derecho Comunitario, al estar explícitamente prevista por el artículo 8.4 y Anexo II apartado 6) de la Directiva 2004/49/CE, aunque debe ser comunicada a la Comisión Europea.

Por su parte, el art. **3.3 del Reglamento de Seguridad Ferroviaria** responsabiliza a los administradores de infraestructuras y a las empresas ferroviarias del “*nivel de formación y de cualificación de sus empleados y de aquellas otras personas que realicen para ellos un trabajo con posible afectación a la seguridad en la circulación*”. Este criterio ha sido recientemente confirmado por el apartado 3.2.1.2 del Reglamento de Circulación Ferroviaria, aprobado por Real Decreto 664/2015, de 17 de julio, en lo referente al personal de otras empresas.

Estos requisitos y condiciones se desarrollan en la [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](#), recientemente modificada por la Orden FOM/679/2015<sup>5</sup>, de 9 de

---

<sup>5</sup> La Orden **FOM/679/2015**, de 9 de abril, incorpora la **Decisión de la Comisión de 22 de noviembre de 2011** sobre los criterios para el reconocimiento de los centros que participan en la formación de los maquinistas, los criterios de reconocimiento de los examinadores y los criterios para la organización de los exámenes, de conformidad con la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; recoge parcialmente la **Recomendación de la Comisión de**

abril. Es precisamente acerca de esta norma sobre la que se realizan más específicamente una serie de recomendaciones en este informe.

### III.- CONTENIDO

La Orden se estructura en diez Títulos:

El **Título I** determina su objeto y regula el régimen general aplicable al personal ferroviario, a los centros homologados de formación y a los centros homologados de reconocimiento médico de personal ferroviario.

El **Título II** recoge el régimen aplicable a las habilitaciones del personal de circulación, el **Título III** determina el régimen aplicable a las habilitaciones relativas al personal de infraestructura, el **Título IV** contempla el régimen aplicable a las habilitaciones del personal de operaciones del tren y el **Título V** establece el régimen aplicable a las habilitaciones referidas al personal responsable de control del mantenimiento de material rodante ferroviario. En todos ellos se hace referencia a los distintos tipos de habilitación, a los requisitos mínimos exigibles, a las condiciones para su obtención, así como a su validez, suspensión y revocación.

El **Título VI** establece la regulación relativa al personal de conducción o maquinista. Dicho Título se divide, a su vez, en tres Capítulos referidos: 1) al régimen general aplicable y a la certificación del personal que realiza funciones de conducción, 2) a la licencia de conducción de vehículos ferroviarios, las condiciones para su obtención, validez y suspensión o revocación y 3) a los certificados de conducción requeridos para el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el **Título VII** determina las condiciones y requisitos mínimos que debe cumplir todo aquél que ostente las funciones de responsable de seguridad en la circulación en el seno de una empresa ferroviaria así como las obligaciones de las entidades ferroviarias.

El **Título VIII** establece la evaluación de los procedimientos de formación y examen de los conocimientos profesionales del personal ferroviario.

---

**22 de noviembre de 2011** sobre el procedimiento de reconocimiento de centros de formación y examinadores de maquinistas, con arreglo a la Directiva 2007/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, e incorpora modificaciones en relación con los conocimientos necesarios y exigencias médicas precisas para acceder a la licencia de conducción, con arreglo a la **Directiva 2014/82/UE, que modifica la Directiva 2007/59/CE**, en lo que respecta a los conocimientos profesionales generales, los requisitos médicos y las prescripciones relativas a la licencia. Por otro lado, aclara y precisa algunas cuestiones a partir de la experiencia acumulada desde la entrada en vigor de la Orden 2872/2010.

El **Título IX** y el **Título X** establecen, respectivamente, el régimen general y el régimen de homologación de los centros homologados de formación de personal ferroviario y de los centros homologados de reconocimiento médico de personal ferroviario.

La **parte final** incorpora, además, doce disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Por último, el texto recoge **siete anexos** que fijan: 1) las condiciones de capacidad psicofísica para la certificación de valoración de aptitud del personal de circulación, 2) del personal de infraestructura, 3) del personal de operaciones del tren, 4) del personal de conducción, 5) el programa de formación de maquinistas, 6) los modelos de licencia y de certificado de conducción y 7) las titulaciones exigibles.

#### **IV. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE HABILITACIONES**

De conformidad con la Orden FOM/2872/2010, se distinguen cinco grupos de personal relacionados con la seguridad en la circulación ferroviaria:

1. **Personal de circulación.**- La habilitación se expide por los administradores de infraestructuras<sup>6</sup>. Se distinguen dos categorías fundamentales:
  - a. **Responsable de circulación.** Dirige la circulación de trenes y maniobras en una estación o en un conjunto de estaciones en las que esté operativo un sistema de control centralizado de tráfico. Igualmente puede realizar todas las funciones atribuidas al auxiliar de circulación y cualesquiera otras funciones que la normativa de seguridad le asigne.
  - b. **Auxiliar de circulación.** Conforme a las órdenes del responsable de circulación lleva a cabo tareas como el accionamiento de agujas y de las barreras de los pasos a nivel, tareas de maniobras y otras complementarias en las terminales y estaciones ferroviarias. La habilitación puede otorgarse a personal perteneciente a empresas distintas del gestor de infraestructuras que cuenten con el título habilitante para la prestación de servicios adicionales, complementarios

---

<sup>6</sup> En la actualidad los gestores de infraestructuras son públicos y en régimen de monopolio (ADIF y ADIF AV) con la única excepción de TP-FERRO en lo que se refiere al AVE transpirenaico. Sin embargo, en un contexto de liberalización progresiva, nada excluye la aparición, en un futuro próximo, de administradores de infraestructuras privados. En este sentido apunta el artículo 19.4 del APL de Sector Ferroviario, en tramitación, al indicar que el Ministerio de Fomento podrá encargar a una entidad pública o privada las funciones de construcción y administración - o sólo de administración- de infraestructuras ferroviarias que formen parte de la RFIG o sean nuevas.



y auxiliares (según la nomenclatura de la Ley vigente), siempre que dicho personal cumpla con los requisitos para su obtención.

2. **Personal de infraestructura**.- La habilitación se expide por los administradores de infraestructuras. Se distinguen las siguientes categorías:
  - a. **Encargado de trabajos.** Realiza las funciones correspondientes a actuaciones en vía bloqueada, controla y dirige, en su caso, los trabajos que se lleven a cabo en la infraestructura ferroviaria o en sus proximidades, controlando a los pilotos de seguridad e incluyendo las funciones de vigilancia de la infraestructura y protección de los trabajos sobre la misma en relación con la seguridad de la circulación. La habilitación debe especificar qué operaciones faculta, que podrán ser, de infraestructura y vía, de electrificación, de señalización y de telecomunicaciones.
  - b. **Piloto de seguridad en la circulación.** Faculta para ejercer funciones de vigilancia de la infraestructura y protección de los trabajos sobre la misma en relación con la seguridad en la circulación ferroviaria, así como para la vigilancia de los pasos a nivel.
  - c. **Operador de maquinaria de infraestructura**.- Faculta para el desplazamiento, manejo y guía del material rodante auxiliar específicamente habilitado para realizar trabajos en la infraestructura ferroviaria, incluyéndose, entre otros, la maquinaria de vía, los vehículos de socorro y los vehículos automóviles adaptados para circular por las vías. Para la conducción de estos vehículos por tramos no reservados para trabajo de infraestructura, el titular de esta habilitación debe poseer además el título de conducción de categoría A o, de acuerdo con lo establecido en la Orden, licencia de conducción conjuntamente con certificado de conducción A.

La habilitación de encargado de trabajos debe otorgarse, con carácter general, a personal propio del gestor de infraestructuras, mientras que las otras habilitaciones pueden otorgarse a personal de otras entidades que cumplan con los requisitos para ello.

3. **Personal de operaciones del tren**. Su habilitación se expide, según los casos, por el gestor de infraestructuras o por la empresa ferroviaria para la que preste servicios, ya sea el trabajador propio o ajeno. Incluye las habilitaciones de auxiliar de operaciones del tren, de cargador y de operador de vehículos de maniobras.
4. **Personal de conducción**. La habilitación para ejercer de maquinista constituye un caso especial respecto al resto de personal ferroviario por dos razones: por un lado, está directamente afectada por la normativa europea (Directivas 2007/59 y 2014/82 y Decisión y Recomendación sobre

reconocimiento de los centros de formación de maquinistas); por otra, dicha habilitación requiere conjuntamente dos títulos: licencia de maquinista y certificado de conducción.

- a. La **licencia de maquinista** es el único título habilitante, de los descritos en la Orden, que no aparece vinculado a una empresa o gestor de infraestructuras ferroviarias concreto. La licencia de maquinista se expide por las autoridades de seguridad ferroviaria (art. 6.1 Directiva 2007/59/CE) y, de conformidad con la normativa comunitaria, tiene validez general en el marco de la UE, acreditando un conocimiento suficiente del idioma.
  - b. Los **certificados de conducción** se otorgan por el gestor de infraestructuras o la empresa ferroviaria (art. 15 Directiva 2007/59/CE), siempre a personal del propio operador. Se otorgan certificados de dos tipos:
    - i. **Categoría A.** Para vehículos de maniobras y trabajo a velocidad máxima de 60 km/h y con una distancia máxima de 100 km desde la base.
    - ii. **Categoría B.** Para trenes de transporte de mercancías y viajeros.
5. **Personal responsable técnico del mantenimiento del material rodante.** Requiere habilitación expedida por el director del centro homologado de mantenimiento de material rodante. El titular de la habilitación puede emitir, en nombre del centro de mantenimiento, la certificación de que se han realizado todas las intervenciones y operaciones en el vehículo de acuerdo con las normas técnicas y de seguridad especificadas en su plan de mantenimiento, de acuerdo con el plan de calidad del centro.

## V. VALORACIÓN

Tradicionalmente, tanto las redes de infraestructuras ferroviarias como los operadores que actuaban sobre la misma se han movido dentro del ámbito público, explotándose en la mayor parte de los casos por monopolios estatales. De esta forma, los sistemas técnicos y de seguridad, los trenes y las habilitaciones profesionales, por citar algunas materias, se han definido a través de estándares nacionales de los que se responsabilizaba al incumbente público.

Este modelo se encuentra actualmente en revisión, pese a los obstáculos existentes<sup>7</sup>, debido a la liberalización e internacionalización progresiva del sector ferroviario, impulsada en Europa de manera gradual por la Comisión Europea mediante la aprobación de sucesivos paquetes normativos<sup>8</sup>.

Un elemento clave en este proceso de liberalización será el factor humano, de forma que contar con un sistema de habilitaciones profesionales que profundice en las ventajas que ofrece el mercado interior resultará esencial, en especial favoreciendo la movilidad laboral<sup>9</sup> tanto a nivel nacional como internacional. En el mismo sentido, la reestructuración de actividades de la mano de la evolución tecnológica exigirá reasignar personal a nuevas funciones dentro de los propios operadores, con las debidas garantías de seguridad pero también con la deseable agilidad y mínima carga burocrática.

Por ello es esencial rediseñar los sistemas de acceso a las profesiones ferroviarias con la finalidad de permitir una mayor integración del mercado español y europeo (mercado interior único al fin y al cabo), facilitar la movilidad de los profesionales e incrementar la competencia sin poner en peligro el objetivo de la seguridad tanto de los profesionales como de los usuarios, que constituye obviamente uno de los parámetros esenciales de la regulación ferroviaria.

A este respecto, esta Comisión considera que, frente al modelo existente, debería promoverse un sistema que se asiente sobre las siguientes líneas directrices:

- Limitación del sistema de habilitaciones a aquellos puestos o tareas cuyo desempeño resulte *esencial para la seguridad ferroviaria*, en línea con la experiencia internacional.

---

<sup>7</sup> Tales como la falta de estandarización, la existencia de sistemas de señales no homogéneos, la diferente configuración de las estaciones o la diversidad cultural y lingüística.

- <sup>8</sup> - El Primer Paquete Ferroviario, formado por un conjunto de Directivas adoptadas en 2001, garantizó la independencia en la gestión del administrador de infraestructuras y liberalizó los servicios internacionales de transporte de mercancías. En 2012 se aprueba la Directiva 2012/34/UE, conocida como RECAST, que supone la refundición del Primer Paquete Ferroviario con las modificaciones que han tenido lugar con posterioridad.
- El Segundo Paquete Ferroviario, formado por varias Directivas adoptadas en 2004, se centraba en medidas relativas a la seguridad, interoperabilidad y la creación de la ERA ([European Railway Agency](#)).
  - El Tercer Paquete Ferroviario, de 2007, se orientaba hacia la liberalización del transporte internacional de viajeros, estableciendo el 1 de enero de 2010 como fecha límite para la apertura del mercado.
  - Actualmente se está negociando el Cuarto Paquete Ferroviario, centrado en la liberalización del transporte de viajeros, tanto comercial como sujeto a obligaciones de servicio público.

<sup>9</sup> No cabe olvidar, desde otro punto de vista, que la movilidad laboral constituye un derecho esencial para los propios trabajadores – amparada además por una de las cuatro libertades fundamentales del TFUE, la libre circulación de trabajadores- , que pueden desear trabajar en otro país o compañía por razones personales o, simplemente, en atención a condiciones más interesantes de empleo o salario.

- Asignación de la expedición de las habilitaciones del personal ferroviario a un organismo independiente (Agencia de Seguridad Ferroviaria), como sucede en otros sectores regulados (por ejemplo, en el sector aéreo).
- Eliminación de las habilitaciones para el resto de funciones y personal que no guarden dicha relación esencial con la seguridad, manteniendo no obstante, la responsabilidad del gestor de infraestructuras, de las empresas ferroviarias y de los centros homologados para el mantenimiento del material rodante en cuanto a la adecuada formación de su personal.
- Mejora de la movilidad internacional del personal ferroviario mediante: i) la definición de unos estándares europeos de cualificación y de un marco común de certificación con validez en toda la Unión; ii) la publicidad y transparencia en lo que se refiere a los requisitos de formación y habilitación en cada Estado miembro, así como a los centros de formación acreditados para proporcionarla.

A continuación se desarrollan más en profundidad éstas y otras de las líneas de reforma identificadas:

### **V.1. Habilitación por funciones, tareas o puestos de trabajo esenciales para la seguridad frente a habilitación genérica por categorías profesionales**

La Orden FOM/2872/2010 define de **forma genérica** el personal relevante para la seguridad ferroviaria, estableciendo categorías que incluyen al personal de circulación, de infraestructuras, de operaciones del tren, de conducción y de control del mantenimiento del material rodante. Cada categoría de las reseñadas deberá contar, para realizar sus funciones, con una habilitación otorgada bien por el gestor de infraestructuras (en el caso del personal de circulación y de infraestructuras) o, para el caso del personal de operaciones del tren, bien por el gestor o por una empresa ferroviaria. Finalmente, para el personal de mantenimiento del material rodante, esta habilitación debe ser otorgada por el centro de mantenimiento homologado.

No debe olvidarse que cada habilitación requerida constituye en puridad una **restricción a la competencia (barrera de entrada)**, por lo que este enfoque maximalista estaría **extendiendo de forma desproporcionada lo que se considera personal directamente relacionado con la seguridad ferroviaria** y en base a ello, la exigencia de habilitación. Dicha forma de actuar resultaría, por tanto, contraria a los **principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción** propios de la regulación económica eficiente y recogidos en la Ley

2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible<sup>10</sup> y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>11</sup>, principios de obligado cumplimiento en toda iniciativa normativa.

Además, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado y por remisión del mismo, la **necesidad** de una limitación en el acceso o ejercicio de una actividad profesional debe motivarse en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En este caso, si bien nada obsta para que, desde un plano teórico, pueda cuestionarse la necesidad y proporcionalidad de la introducción de un régimen de habilitación, la “seguridad pública”<sup>12</sup> y la protección de la “seguridad” tanto de los destinatarios de los servicios ferroviarios como de los trabajadores del sistema ferroviario pueden considerarse fundamentos válidos como “razones imperiosas de interés general” a los efectos de la LGUM.

No sucede lo mismo, por el contrario, con carácter general, en cuanto al requisito de **proporcionalidad**. La Administración no ha acreditado, para cada una de las habilitaciones de personal identificadas, que las razones de interés general de protección de seguridad pública y de la seguridad de los usuarios y trabajadores del sistema ferroviario no puedan ser efectivamente tuteladas mediante un sistema alternativo, por ejemplo a través de la debida formación, sin necesidad de acudir a exigencias de habilitación<sup>13</sup>.

Por ello, cabría plantear la adopción de un **enfoque más adecuado en cuanto a qué puestos y funciones son realmente esenciales para la seguridad por guardar una relación directa con ella**, al modo de lo establecido en el sector aéreo, en el que no todo el personal requiere una habilitación especial, limitándose ésta a determinadas tareas y puestos y funciones.

---

<sup>10</sup> Artículo 4: “en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia”

<sup>11</sup> Art. 39 bis apt. 1: “las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias”.

<sup>12</sup> La razón de “seguridad pública” también se incluye en el artículo 17.1.a) LGUM.

<sup>13</sup> En este sentido cabe citar la Sentencia del TJUE de 11 de diciembre de 2014 (C-576/13)

En esta misma línea se están produciendo **iniciativas a nivel europeo**. En el ámbito de la regulación de las profesiones ferroviarias, otros países<sup>14</sup> y la propia Agencia de Seguridad Ferroviaria Europea (ERA)<sup>15</sup> se han decantado por este enfoque, planteando una lista de actividades y tareas esenciales para garantizar la seguridad ferroviaria, limitando a éstas la exigencia de habilitación y dejando el establecimiento de requisitos para el resto del personal a la empresa contratante, en su papel de responsable de la seguridad, siempre sobre la base de una fundamentación razonable.

Se propone, por tanto, con el fin de **eliminar barreras innecesarias a la insustituible movilidad** laboral, reducir las funciones y trabajos requeridos de habilitación a las actividades que guarden una relación esencial con la seguridad y delegar la formación y los requisitos para desempeñar **el resto de puestos a la empresa ferroviaria o al gestor de infraestructuras**, que son definidos por la regulación nacional y comunitaria como responsables últimos de la seguridad ferroviaria.

Con la misma finalidad, convendría emprender una reflexión sobre la necesidad real de que los maquinistas cuenten con un doble título habilitante –licencia y certificado de conducción- por razones de seguridad. Si bien es cierto que se trata de un requisito impuesto a nivel comunitario – art. 4.1 de la Directiva 2007/59/CE-, en otros ámbitos en los que la seguridad es esencial, como el transporte por carretera<sup>16</sup>, no se exige un certificado específico del dominio de determinadas rutas o vehículos de forma concurrente al preceptivo permiso de conducir.

Igualmente, para que esta actuación sea realmente eficaz a los efectos de favorecer la movilidad del personal que no debería estar sujeto a habilitación, se propone que, cuando finalice la relación laboral, las **empresas mantengan la obligación de certificar con exactitud las tareas desempeñadas y los**

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el Reino Unido cuenta con un listado de tareas críticas para la seguridad ferroviaria sin definir genéricamente el personal que las desarrolla (ver [“Safety critical tasks- clarification of ROGS regulations requirements”](#). 2007. Office of Rail Regulation)

<sup>15</sup> También la ERA ha publicado un documento que pretende facilitar la integración del personal ferroviario a nivel europeo definiendo una serie de actividades fundamentales para la seguridad (ver [http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA\\_2012\\_SAF\\_NP\\_02\\_studyreport.pdf](http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA_2012_SAF_NP_02_studyreport.pdf) y [http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA\\_2012\\_SAF\\_NP\\_02\\_addendum.pdf](http://www.era.europa.eu/Document-Register/Documents/ERA_2012_SAF_NP_02_addendum.pdf) )

<sup>16</sup> La liberalización del sector de ferrocarril tendrá previsiblemente efectos sobre el nivel de competencia en el transporte de mercancías por carretera (camión) y de pasajeros (autobús). La CNMC ha venido realizando diversos trabajos de promoción de la competencia y fomento de la regulación económica eficiente en estos sectores, recomendando vía estudios, IPNs e incluso impugnaciones la remoción de barreras a la competencia que dificultan que el sector cuente con los instrumentos necesarios para competir, en perjuicio de consumidores y usuarios y de los propios agentes económicos. Se incluye entre estas actuaciones el necesario alineamiento de la normativa con la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#).

**cursos de formación interna** en los cuales ha participado el trabajador (obligación ya recogida actualmente en el Disposición Adicional Primera de la Orden 2872/2010), a fin de que esta formación interna, no sujeta a habilitación oficial, pueda ser tenida en cuenta por futuros empleadores.

## **V.2. Emisión de las habilitaciones por la Agencia de Seguridad y no por los gestores de infraestructuras y empresas ferroviarias**

En sectores como el ferroviario, en los que la seguridad es tan relevante, parece razonable admitir la existencia de dos tipos de sistemas:

- Sistemas que ponen el acento en la existencia de **formación reglada y homogénea** para todos los participantes, **con habilitaciones otorgadas por un organismo independiente**, tal y como sucede en el sector aéreo con el conjunto de personal que habilita la Agencia Española de Seguridad Aérea (AESA)<sup>17</sup> o, en el propio sector ferroviario, con las licencias de los maquinistas.
- Sistemas articulados sobre la **responsabilidad del empleador** –sea empresa ferroviaria o gestor de infraestructuras- en materia de seguridad, de modo que es el empleador el encargado de planificar y realizar la formación, sin que el personal requiera de habilitación alguna.

El régimen español constituye un **modelo mixto** entre ambos sistemas. Establece la necesidad de contar con determinadas habilitaciones y las regula pormenorizadamente, pero confía la formación y habilitación del personal a las empresas ferroviarias y gestores de infraestructuras, a los que otorga una importante libertad para gestionar los posibles riesgos de su operación a partir de sus propios procedimientos.

Esta Comisión considera que, para garantizar la coherencia interna del sistema y en base a los requisitos de objetividad e independencia en las cuestiones más estrictamente relacionadas con las tareas esenciales para la seguridad, **sería conveniente reordenar el modelo**, redefiniendo de manera más clara qué sistema se utiliza en función de qué puestos:

- **Puestos o funciones esenciales para la seguridad.** Cuando los títulos habilitantes se consideren estrictamente necesarios para la seguridad, de conformidad con lo establecido en el apartado V.1, su **expedición, suspensión y revocación debe reservarse a una Agencia o entidad**

---

<sup>17</sup> La AESA habilita al personal involucrado en las operaciones aéreas como son los pilotos, tripulantes de cabina de pasajero, mecánicos de abordaje o técnicos de mantenimiento de aeronaves.

**independiente** (la Agencia de Seguridad Ferroviaria<sup>18</sup> en nuestro país), sin participación de los propios operadores incumbentes, de forma que: (i) se garantice una formación reglada y homogénea por parte de los centros de formación; (ii) el título concedido no pierda su vigencia por circunstancias derivadas de la carrera profesional del personal afectado.

- **Resto de puestos.** El empleador, sobre la base de su propia autonomía organizativa, planificaría la formación como mejor estime conveniente, siempre sujeto a la obligación de resultado de garantizar la seguridad de forma eficaz.

Se propone, por tanto la modificación de la Orden de forma que: por un lado, se delimiten más estrictamente las funciones o tareas sujetas a habilitación y por otro, se reserven a las autoridades independientes responsables de la seguridad (Agencia de Seguridad Ferroviaria) las actividades de obtención, validez, suspensión y revocación de los títulos habilitantes que se estimen estrictamente necesarios de conformidad con el apartado V.1, sin participación de las empresas ferroviarias ni de los administradores de infraestructuras.

Es esencial asimismo que la Agencia, en tanto que autoridad encargada de la supervisión del cumplimiento de la legislación relativa a la seguridad por parte de todas las empresas ferroviarias y, en particular, como encargada de las actividades relacionadas con las habilitaciones, cuente con todas las garantías de autonomía orgánica y funcional respecto del Ministerio de Fomento, los administradores de infraestructuras y el operador incumbente, evitando así los conflictos de interés y asegurando su imparcialidad respecto de los distintos operadores.

### **V.3. Separación entre competencias y conocimientos generales y específicos**

Es necesario que la atribución de funciones en materia de habilitación a la Agencia de Seguridad Ferroviaria propuesta en el apartado anterior, no suponga un obstáculo para la responsabilidad de las entidades ferroviarias en cuanto al nivel de formación y cualificación de sus empleados y de quienes realicen trabajos para ellos con incidencia en la seguridad (art. 56.3 de la LSF). Los administradores de infraestructuras y las empresas ferroviarias **deben tener la posibilidad de particularizar la formación y de establecer contenidos formativos adicionales propios**, de conformidad con su sistema de gestión de la seguridad.

Una forma de **compatibilizar** las particularidades por empresa con un sistema de habilitación gestionado por la Agencia de Seguridad Ferroviaria es clasificar las competencias necesarias para los distintos puestos en competencias

---

<sup>18</sup> La Agencia de Seguridad Ferroviaria entró en funcionamiento en abril de 2015, de conformidad con el RD 1072/2014 de 19 de diciembre, por el que se aprobó su Estatuto.



generales y particulares. Así, podría procederse a una sistematización de competencias generales, incluso comunes a varias categorías y profesiones ferroviarias, estableciendo exámenes y emisión de títulos acreditativos por la Agencia de Seguridad, separándolas de aquellas específicas del operador, de los vehículos o maquinaria. La empresa ferroviaria o el gestor de infraestructuras tendrían libertad en cuanto a estos últimos para establecer los sistemas formativos internos que estimasen convenientes.

Tal y como señalan distintos estudios elaborados en el ámbito europeo<sup>19</sup>, reduciendo en todo lo que sea posible la parte específica de la formación y de la habilitación profesional se incrementa la interoperabilidad y la flexibilidad del personal ferroviario para favorecer la movilidad entre operadores y países.

#### **V.4. Pérdida de habilitaciones con la extinción de la relación laboral**

El personal ferroviario sujeto a habilitación la pierde cuando concluye la relación laboral con la empresa otorgante. Así, los artículos 11.5.b) ,17.4.b), 23.5.b), 29.5.b) de la Orden establecen la **pérdida automática** de la habilitación en caso de **finalización de la relación laboral** del personal de circulación, de infraestructura, de operaciones del tren y de mantenimiento del material rodante, respectivamente. En cuanto al personal de conducción, aunque las licencias de maquinista mantienen su validez, el artículo 38.2 segundo párrafo de la Orden especifica que los certificados de conducción pertenecen a la empresa y no al maquinista, por lo que el certificado “*perderá su validez cuando se extinga su relación laboral con ésta*”<sup>20</sup>.

La problemática generada por la mencionada pérdida de validez de las habilitaciones con la extinción de la relación laboral ha dado lugar a una **amplia casuística a la que el regulador ha respondido** además de con las previsiones ya incluidas en la propia Orden<sup>21</sup>, con varias **Resoluciones** encaminadas a facilitar las convalidaciones de las habilitaciones profesionales en diversos

---

<sup>19</sup> [Rail training 2020: Training needs and offers in the European railway area the next 10-15 years.](#) 2007

[Training and staff requirements for railway staff in cross border operations.](#) Jens Olsen, Ali Hessami, Morten Brok (Atkins), Sue Reinartz (TÜV), Jean-Paul Preumont (Belgium). DGTREN.2002.

<sup>20</sup> En el caso de los maquinistas no hay margen de maniobra por parte de las autoridades españolas, toda vez que esta pérdida de validez trae causa del artículo 17 primer párrafo de la Directiva 2007/59/UE.

<sup>21</sup> El artículo 47.7 de la Orden FOM/2872/2010 autoriza a los centros homologados de formación de personal ferroviario para efectuar convalidaciones de la carga lectiva teórica de los correspondientes programas de formación. Por su parte, la Disposición Adicional Primera otorga derechos al personal ferroviario afectado en relación con la acreditación de su formación al gestor de infraestructuras, empresas ferroviarias y centros homologados para el mantenimiento del material rodante.

supuestos: cuando la interrupción en la relación laboral es inferior a 30 días<sup>22</sup>, cuando es inferior a un año<sup>23</sup>, regulando los cursos de actualización y reciclaje para la recuperación de títulos habilitantes<sup>24</sup> o el proceso de renovación una vez agotada su vigencia de tres años<sup>25</sup>. Todo ello pone de manifiesto que el sistema actual de pérdida de habilitaciones requiere una **compleja aplicación práctica, sujeta además a excesiva discrecionalidad**, que podría quizá evitarse, sin merma para la seguridad, si se mantuviese la validez de los títulos.

Esta Comisión estima que la pérdida de una habilitación oficial, al abandonar una relación laboral es, **per se, contraria a los principios de regulación económica eficiente y promoción de la competencia** por injustificada. Sin la remoción de esta barrera del ordenamiento jurídico, los nuevos operadores verán injustificadamente restringidas sus opciones de acudir al mercado para contratar personal ferroviario<sup>26</sup>, en clara desventaja con el respectivo incumbente, que mantendrá una capacidad de control del mercado con perjuicios para los propios afectados (personal ferroviario), para el resto de competidores potenciales y en definitiva para los consumidores, que no se podrán beneficiar de los mejores precios y/o servicios que brinda la competencia.

De hecho, en el **Informe de la Comisión técnica-científica constituida en el Ministerio de Fomento para el estudio de las mejoras en el sector**

---

<sup>22</sup> Resolución sobre la convalidación de la formación práctica de las habilitaciones de personal ferroviario en el caso de subrogación de empresas (Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias de 9 de junio de 2011).

<sup>23</sup> Resolución sobre la recuperación de los títulos habilitantes del personal ferroviario relacionado con la seguridad, cuando un trabajador haya finalizado su relación laboral con una empresa y sea contratado por otra para la misma actividad en un plazo inferior a un año (Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias de 18 de noviembre de 2011).

<sup>24</sup> Resolución circular 2/2011 de la Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias por la que se dan instrucciones sobre la regulación de la carga lectiva mínima de los programas formativos de los cursos de actualización para la recuperación de los títulos habilitantes que se recogen en la Orden FOM/2872/2010 (26 de septiembre de 2011).

<sup>25</sup> Resolución Circular 1/2013 de la Dirección General de Ferrocarriles en relación con las habilitaciones de encargado de trabajos de personal no perteneciente al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, reguladas en la Disposición transitoria séptima de la Orden FOM/2872/2010 (24 de octubre de 2013).

<sup>26</sup> Tal y como pone de manifiesto el estudio *“Rail training 2020: Training needs and offers in the European railway area the next 10-15 years”*. 2007, los operadores ferroviarios consideran que la regulación sobre habilitaciones les supone una barrera muy importante fundamentalmente en dos situaciones:

- En la obtención de habilitaciones, certificados y licencias para su propio personal al entrar a competir en otros mercados nacionales.
- En la contratación de nuevo personal, cuando éste presta servicios para otros operadores ferroviarios competidores, a menudo resulta difícil transferir las habilitaciones de los trabajadores

**ferroviario**<sup>27</sup> se recomendaba, con buen criterio, analizar “*si los certificados que emiten las empresas ferroviarias deben seguir sin validez en caso de que el trabajador cambie de empresa, lo que exige la obtención de nuevo de los certificados o el reconocimiento por parte de la empresa contratante de los certificados previos*”.

Excepción hecha de los maquinistas, cuyo régimen de habilitación se encuentra regulado por normativa europea, el resto de habilitaciones no se encuentran sujetas a normativa comunitaria imperativa directamente aplicable, por lo que el legislador tiene libertad para su configuración dentro de los límites constitucionales y comunitarios pertinentes, entre los que la libertad de empresa, la libre circulación y la libre prestación de servicios son elementos clave. En esta línea, son igualmente de plena aplicación los principios de regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad y mínima restricción).

La adopción del modelo propuesto en los puntos V1 y V2, basado en la limitación de la habilitación a las tareas esenciales para la seguridad y en la expedición, renovación y revocación, en su caso, de tales habilitaciones por la Agencia de Seguridad Ferroviaria, constituye la mejor solución posible al problema de la pérdida de validez de las habilitaciones, puesto que las habilitaciones expedidas por la Agencia mantendrían su validez con independencia de las vicisitudes de la vida laboral del trabajador.

Mientras el modelo propuesto no se haya adoptado, **a falta de una expedición de títulos, de validez generalizada, por la Agencia de Seguridad, el principio de conservación de las habilitaciones y la referencia a un procedimiento automático o semi-automático de reconocimiento mutuo debería constar en la propia Orden**, de forma que se garantice que no se pierde la habilitación por parte del personal al cambiar de empresa.

#### **V.5. Diferente consideración de las licencias de conducción nacionales y extranjeras para la obtención de certificados de conducción por parte de los maquinistas**

Para la adquisición de los certificados de conducción por los poseedores de licencias de maquinista emitidas en otros Estados Miembros, el artículo 40.4 segundo párrafo de la Orden prevé la exigencia de un programa formativo complementario más exigente que el habitual para titulares de licencias expedidas en España.

Toda vez que sin certificado de conducción un conductor no puede circular por la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG), el reconocimiento de la licencia

---

<sup>27</sup> [Informe de la Comisión Técnico Científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario. Junio de 2014. Ministerio de Fomento](#)

emitida en otro Estado Miembro no puede considerarse total si el programa del título complementario (certificado), para los provenientes de otro Estado miembro, es más oneroso que para los titulares de licencias nacionales. Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que la Directiva 2007/59/UE y sus sucesivas modificaciones establecen la **validez de las licencias en todo el territorio de la Unión (art.7.1)** y que el establecimiento de requisitos adicionales para las licencias extranjeras, otorgándoles *de facto* un valor inferior al de las licencias nacionales, podría considerarse contrario al espíritu y la letra de la Directiva.

Esta Comisión no entra a valorar la pertinencia del objetivo perseguido por este requisito de formación complementaria<sup>28</sup>. No obstante, considera que la forma de garantizar unos conocimientos homogéneos por parte de todos los maquinistas (nacionales o extranjeros) que circulan por la RFIG no es establecer requisitos adicionales que minan la validez comunitaria de las licencias, sino promover, en la medida de lo posible, una armonización en el ámbito de la Unión Europea de las competencias acreditadas por las licencias de maquinistas.

De conformidad con el mencionado Informe para el estudio de mejoras en el sector ferroviario<sup>29</sup>, converger hacia unas cifras de número de horas lectivas menos dispares entre Estados miembros debería ser un objetivo sustancial para garantizar condiciones de seguridad equitativas. Mientras los esfuerzos de armonización dan sus frutos, esta Comisión considera que **debe darse a todas las licencias expedidas en el seno de la Unión un trato equivalente y no discriminatorio**, puesto que el sistema europeo de licencias, como **cualquier sistema de reconocimiento mutuo de títulos en cualquier ámbito, se basa en la confianza entre Autoridades reguladoras, no en la perfecta identidad de los títulos y las condiciones para su obtención.**

## **V.6. Problemas en la transposición del artículo 17 tercer párrafo de la Directiva 2007/59**

El artículo 17 de la Directiva 2007/59 establece que el certificado de conducción de los maquinistas pierde su validez al extinguirse la relación laboral y que, no obstante, las empresas o administradores deberán expedir un certificado

---

<sup>28</sup> La previsión de formación complementaria compensatoria en la obtención de certificados para los titulares de licencias de maquinista expedidas por otros Estados miembros, trae causa de una voluntad por parte de las autoridades españolas de asegurar unos mínimos formativos considerados imprescindibles en un contexto en el que los contenidos y las horas lectivas para la obtención de licencias de maquinistas en la Unión Europea difieren enormemente –entre 80 y 600 horas lectivas-, siendo España uno de los tres países con más de seiscientas horas de formación, tal y como pone de manifiesto el Informe de la Comisión Técnico Científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario, publicado en junio de 2014 por el Ministerio de Fomento.

<sup>29</sup> [Informe de la Comisión Técnico Científica para el estudio de mejoras en el sector ferroviario. Junio de 2014. Ministerio de Fomento](#)

acreditativo de la formación, cualificación y experiencia previa del maquinista separado de la empresa, que deberá tenerse en cuenta a los efectos de la expedición de nuevas habilitaciones.

Sin embargo, la Disposición Adicional primera de la Orden, que transpone el artículo 17 y extiende su aplicación a las habilitaciones de otras profesiones ferroviarias, deja al arbitrio de los responsables de la nueva expedición de los títulos la consideración que se conceda a la certificación que acredite experiencia y cualificación (“*dicha certificación podrá ser tenida en cuenta*”). Sería conveniente modificar la Disposición Adicional primera de la Orden a fin de sustituir la redacción actual, susceptible de interpretaciones divergentes y con una carga de discrecionalidad excesiva en manos de los centros de formación, por una redacción que **permita realizar dicha actividad de convalidación de forma más objetiva y reglada**, en línea con lo indicado en el apartado V.4.

#### **V.7. Acreditación del conocimiento del idioma para la obtención de habilitaciones profesionales**

Según los propios operadores y los centros de formación, el **idioma es uno de los grandes retos para la formación y establecimiento de criterios de admisión en el ámbito ferroviario**. A diferencia de lo que sucede con el transporte aéreo, que podría ser el referente más cercano, el cual cuenta con un lenguaje propio, en el sector ferroviario no existe tal cosa. Los idiomas constituyen, pues, un **obstáculo relevante para la interoperabilidad internacional** de los trenes y limitan los beneficios del establecimiento de estándares comunes, no existiendo en el momento actual un consenso adecuado sobre las posibles soluciones<sup>30</sup>.

En cualquier caso, la ausencia de una lengua común y la necesidad de que, por razones de seguridad, los trabajadores conozcan la lengua del administrador de infraestructuras, hace necesario acreditar un conocimiento suficiente del idioma para poder acceder a la formación necesaria para obtener las distintas habilitaciones.

La Orden prevé, en general para aquellos cuyo idioma nativo no sea el castellano, la acreditación mediante un certificado emitido por un centro de enseñanza de idiomas oficialmente reconocido por el Ministerio de Educación,

---

<sup>30</sup> El informe Atkins, [Training and staff requirements for railway staff in cross border operations](#). Jens Olsen, Ali Hessami, Morten Brok (Atkins), Sue Reinartz (TÜV), Jean-Paul Preumont (Belgium). DGTREN.2002) proponía la utilización de lenguas regionales supraestatales. Otros han propuesto, a medio o largo plazo, elegir una *lingua franca* común, aunque el análisis coste beneficio no es unívoco a corto plazo, al ser el ferrocarril todavía eminentemente nacional, y resultar costoso en tiempo y en dinero el aprendizaje de una nueva lengua.

Cultura y Deporte. Adicionalmente, los centros homologados de formación podrán realizar un examen complementario -8.c), 14.c), 20.c), 26.c), 32.b, 39.b).

**No se comprende la racionalidad de que existan dos acreditaciones concurrentes** del conocimiento del idioma para el acceso a la formación. Sería más pro competitivo y menos gravoso para el aspirante que se previera un régimen general de certificación por centro de enseñanza de idiomas, sustituible por examen en el centro homologado, en su caso. **Se propone por tanto eliminar la posibilidad de doble examen**, puesto que constituye un obstáculo a la competencia que no responde, por innecesaria, a los principios de regulación económica eficiente.

Aunque la posibilidad de doble acreditación pudiera estar dirigida a la protección del aspirante extranjero a la habilitación, debe ser el aspirante el que decida, sobre la base de toda la información a su disposición, si lleva o no a cabo el curso de formación una vez cuente con la acreditación de un centro oficial de idiomas. Si lo que se busca es proteger al aspirante, ese segundo examen realizado por el centro de formación podría tener, a lo sumo, carácter orientativo y no excluyente, a efectos de recomendar al aspirante, en su caso, la no realización del curso.

Tampoco existe una justificación amparada por la normativa comunitaria (aplicable exclusivamente a los maquinistas) para actuar de esta forma, dado que la referencia impuesta por ésta se refiere exclusivamente a la acreditación del nivel B1 lingüístico<sup>31</sup>.

Se considera, por tanto, conveniente, la modificación de la Orden para eliminar la exigencia de una doble acreditación del conocimiento del idioma castellano, manteniendo una única acreditación a los efectos oportunos.

---

<sup>31</sup> El Anexo VI de la Directiva 2007/59/CE, en la redacción dada por la Directiva 2014/82, señala en relación con la prueba lingüística que:

*“Los maquinistas que deban comunicarse con el administrador de la infraestructura sobre cuestiones esenciales relacionadas con la seguridad deberán poseer la necesaria competencia lingüística en el idioma indicado por este. Dicha competencia lingüística deberá permitirles comunicarse de manera activa y eficaz en situaciones tanto rutinarias como adversas y de emergencia.*

*Deberán poder emplear los mensajes y el método de comunicación especificados en las ETI “Explotación y gestión del tráfico”. Los maquinistas deberán ser capaces de comprender (comprensión oral y escrita) y de comunicarse (expresión oral y escrita) en un nivel correspondiente al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas establecido por el Consejo de Europa.”*

