

Proyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil

[121/000148]



Dossier. Serie legislativa. Núm. 80. Marzo 2023



La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 22 de marzo, acordó, en relación con el [Proyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil](#), encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, y por el procedimiento de urgencia, conforme los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El Proyecto consta de una **Exposición de Motivos** y una parte dispositiva con **cuarenta y un artículos** distribuidos en **tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales**.

La evolución del ordenamiento jurídico español sobre la investigación técnica de los accidentes e incidentes en el transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil se ha dirigido fundamentalmente al progresivo refuerzo de la **independencia de los órganos administrativos competentes** para su realización, en consonancia con la evolución de las exigencias de la normativa europea e internacional sobre la materia.

Actualmente esta competencia la asumen **tres Comisiones de investigación diferentes**, adscritas orgánicamente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Subsecretaría, y en régimen de independencia funcional:

- La [Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil](#) (CIAIAC);
- La [Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios](#) (CIAF);
- La [Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos](#) (CIAIM).

Todas ellas tienen como función esencial la investigación técnica de los accidentes acaecidos en el modo de transporte correspondiente, para esclarecer sus causas y prevenirlos en el futuro. Estas investigaciones concluyen con un informe técnico final en el que se analizan las causas del accidente y se formulan recomendaciones, no vinculantes.

Con esta ley se pretende crear un **organismo único multimodal**, con naturaleza de **Autoridad Administrativa Independiente** de acuerdo con lo que establece el [artículo 109](#) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, que asuma las competencias de investigación técnica de accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil.

Con este único organismo, se persigue **reforzar la independencia** tanto funcional como orgánica y financiera frente a cualquier poder público, incluyendo al Ministerio al que este adscrita, así como el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la **optimización** de estructuras organizativas y de recursos que conlleva la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes.

En línea con lo anterior el texto dispone la **dedicación exclusiva** de las personas que forman parte del Consejo a sus funciones como tales y establece el oportuno **sistema de incompatibilidades**.

En el ámbito de la **Unión Europea** la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil es competencia de **tres agencias independientes**. El marco legal para la seguridad, investigación y prevención de los mismos es también propio para cada uno de los sectores¹.



La Agencia tiene por objetivo contribuir a un mayor desarrollo y funcionamiento efectivo de un Espacio Ferroviario Europeo único sin fronteras, garantizando un elevado nivel de seguridad e interoperabilidad ferroviarias.

La Agencia fomenta el intercambio de información sobre los accidentes, incidentes y cuasi accidentes relativos a la seguridad. Dicho intercambio de información contribuye a desarrollar buenas prácticas a escala de cada Estado miembro.

Reglamento 2016/796²



La Agencia colabora con los Estados miembros en el ámbito de la investigación de los accidentes e incidentes marítimos.

Presta apoyo operativo a los Estados miembros respecto de las investigaciones relacionadas con accidentes graves o muy graves y realiza análisis de los informes de investigación de la seguridad.

Basándose en los datos que le facilitan los Estados miembros, la Agencia elabora un estudio anual sobre siniestros e incidentes marítimos.

Reglamento 1406/2002³

¹ Directiva 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria. DO L 138. 26 de mayo 2016.

Directiva 2009/18 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 1999/35 del Consejo y 2002/59 del Parlamento Europeo y del Consejo. DOUE L 131. 28 de mayo 2009

Reglamento 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. DOUE L 295. 12 de noviembre 2010

² Reglamento 2016/796 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento 881/2004. DOUE L 295. 12 de noviembre 2010

³ Reglamento 1406/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima. DOUE L 208. 5 de agosto 2002



La Agencia y las autoridades nacionales competentes llevan a cabo las acciones necesarias y efectivas para aumentar y promover la sensibilización respecto de la seguridad de la aviación civil y difundirán información sobre seguridad para la prevención de accidentes e incidentes.

Reglamento 2018/1139⁴

En el marco del **Derecho internacional** se han desarrollado algunas normas y estándares sobre la materia, especialmente en los ámbitos marítimo y de aviación.

En relación con la investigación de accidentes e incidentes **marítimos**, los principios básicos de Derecho internacional son los siguientes:

- El Estado del pabellón tiene el deber de hacer “que se efectúe una investigación por o ante personas debidamente calificadas en relación con accidentes o incidentes de navegación en alta mar”, así como el de cooperar en la realización de cualquier investigación con otros Estados, tal y como se establece en el [art. 94.7](#) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar⁵;
- Cada Administración está obligada “a investigar todo siniestro sufrido por cualquier buque suyo sujeto a las disposiciones del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar” (SOLAS)⁶ cuando considere que la investigación puede contribuir a determinar cambios que convendría introducir en las Reglas, así como a facilitar a la Organización información sobre sus conclusiones ([Regla I/21](#) del Convenio SOLAS);
- “Las Administraciones se comprometen a investigar todo siniestro sobrevenido a cualquiera de sus buques que esté sujeto a lo dispuesto en las Reglas si tal siniestro ha causado efectos deletéreos importantes en el medio marino”, así como a informar a la Organización sobre sus resultados ([art. 12](#) del Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques⁷).

⁴ [Reglamento 2018/1139](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos 2111/2005, 1008/2008, 996/2010 y 376/2014 y las Directivas 2014/30 y 2014/53 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos 552/2004 y 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento 3922/91 del Consejo. DOUE L 212. 22 de agosto 2018

⁵ Hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 y ratificado por España en 1997 ([Instrumento de ratificación](#) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982)

⁶ Hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974 y ratificado por España en 1978 ([Instrumento de Ratificación](#) de 16 de agosto de 1978 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974)

⁷ Hecho en Londres el 17 de febrero de 1978 y ratificado por España en 1984 ([Instrumento de ratificación](#) de 22 de junio de 1984, del Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, hecho en Londres el 17 de febrero de 1978)

Sobre esta base la **Organización Marítima Internacional** (OMI) ha aprobado normas, directrices y recomendaciones⁸ sobre diferentes tipos de siniestros, accidentes e incidentes, entre las cuales destacan el [Código de Investigación de Siniestros](#)⁹ y las *Guidelines to assist investigators in the implementation of the Casualty Investigation Code*¹⁰.

Respecto a los accidentes e incidentes de **aviación**, de acuerdo con el [art. 26](#) del Convenio de Aviación Civil Internacional¹¹, los Estados en los que ocurra un accidente llevarán a cabo una investigación de las circunstancias que lo rodean, ajustándose, hasta donde lo permitan sus leyes, a los procedimientos que recomiende la Organización de Aviación Civil Internacional.

Dichos procedimientos han sido desarrollados y recogidos en el [anexo 13](#)¹² del Convenio.

En **Derecho comparado** existen diferentes diseños institucionales y formas de organización de las autoridades responsables de la investigación técnica de accidentes e incidentes. De forma general, se pueden distinguir los siguientes [modelos](#)¹³:

- **Modelo de autoridad multimodal**, en el cual una única entidad actual asume las labores de investigación en los tres modos de transporte;
- **Modelo de autoridades sectoriales**, donde hay tres organismos diferenciados, cada uno de los cuales se encarga de las investigaciones en uno de dichos modos;

⁸ Ver una recopilación completa en la propia web de la OMI: [Applicable IMO instruments on casualty matters](#).

⁹ [Resolución MSC.255\(84\)](#) (adoptada el 16 de mayo de 2008). Adopción del Código de Normas Internacionales y Prácticas Recomendadas para la Investigación de los Aspectos de Seguridad de Siniestros y Sucesos Marítimos (Código de Investigación de Siniestros). Establece una metodología y un enfoque uniforme para la realización de investigaciones por parte de todos los Estados y para su presentación a la OMI.

Afirma el principio de independencia como el primero de los principios de investigación (Parte III (Prácticas recomendadas), Capítulo 16); además, establece que el Estado responsable ha de asegurarse de que los investigadores son imparciales y han de poder elaborar un informe acerca de los resultados sin que medie injerencia alguna de personas u organizaciones que puedan verse afectadas por sus conclusiones (Capítulo 11, relativo a la independencia de la investigación ante las influencias externas).

Además, se refiere a los criterios de suficiencia - “los Estados deberían velar por que la autoridad a cargo de la investigación sobre seguridad marítima tenga a su disposición recursos materiales y financieros suficientes” - y especialización - igualmente, deberían velar por tener a su disposición “personal debidamente cualificado” - (Capítulo 15)

¹⁰ [Resolution A.1075\(28\)](#). Adopted on 4 December 2013. *Guidelines to assist investigators in the implementation of the Casualty Investigation Code*

¹¹ Elaborado en Chicago el 7 de diciembre de 1944. Ratificado por España en 1947 ([Ratificación del Convenio de Aviación Civil Internacional de Chicago](#))

¹² [Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation. Aircraft Accident and Incident Investigation](#). Twelfth Edition, July 2020. Ha sido elaborado de conformidad con el art. 37.k) del Convenio. Su primera versión fue publicada en 1951. El principio de independencia de las autoridades de investigación está claramente afirmado en el Capítulo 3, 3.2 (“A State shall establish an accident investigation authority that is independent from State aviation authorities and other entities that could interfere with the conduct or objectivity of an investigation”) y a lo largo del Capítulo 5

¹³ Se adjunta un [cuadro comparativo](#) sobre las formas de organización de los organismos responsables de la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación en veinte Estados, tanto dentro como fuera de la Unión Europea

- **Modelo mixto**, en el que existen dos organismos: uno de ellos es el responsable de llevar a cabo las investigaciones en dos modos de transporte (por ejemplo, ferroviario y de aviación), mientras que el otro las asume en el restante (en el mismo ejemplo, marítimo).

Por otra parte, se dan algunas diferencias en la naturaleza jurídica de las entidades y en su regulación, si bien todas ellas deben adecuarse a los criterios exigidos por la regulación internacional: independencia, suficiencia y especialización de conocimientos técnicos.

Entre los Estados que se acogen al modelo de autoridad multimodal se encuentran Austria, Estados Unidos, Luxemburgo y Países Bajos.

En **Austria** la *Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes* (SUB) se encarga de la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos, de aviación y, además, de teleféricos.

La SUB es una autoridad permanente e independiente¹⁴, sujeta al *Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*. Está regulada en el *Unfalluntersuchungsgesetz*¹⁵ de 2005, que establece tanto su organización como el régimen de las investigaciones en cada uno de sus ámbitos de actuación.

La *National Transportation Safety Board* (NTSB) de **Estados Unidos** es el organismo responsable de la investigación en todos los sectores desde 1967, cuando asumió las funciones de las diferentes agencias de transporte que existían en ese momento¹⁶.

La NTSB es una agencia federal independiente cuya normativa está recogida en el *U.S. Code*¹⁷, que regula su organización y sus principales actividades. Sus programas y objetivos más relevantes para los próximos años están fijados en el *Strategic Plan 2022-2026*.

En 2008 se creó en **Luxemburgo** la *Administration des enquêtes techniques* (AET) con el fin de mejorar la seguridad y realizar investigaciones en los diferentes ámbitos del transporte, incluyendo, junto al ferroviario, el marítimo y la aviación, la circulación de vehículos en las vías públicas¹⁸.

El órgano se encuentra sujeto a la autoridad del ministro competente y regulado en la *Loi du 30 avril 2008*¹⁹ y en el *Règlement grand-ducal du 21 septembre 2011*²⁰.

¹⁴ De acuerdo con el § 3.2, se trata de una “ständig eingerichtete unabhängige Untersuchungsstelle” que debe realizar todas sus tareas de forma independiente. Esta última característica aparecería reforzada por la independencia orgánica y funcional respecto a cualesquiera otras autoridades y órganos públicos o privados o partes afirmada en el § 2

¹⁵ *Bundesgesetz über die unabhängige Sicherheitsuntersuchung von Unfällen und Störungen*

¹⁶ Para una explicación más detallada de esta evolución, ver *History of The National Transportation Safety Board*. NTSB

¹⁷ 49 U.S. Code, Subtitle II, Chapter 11 - National Transportation Safety Board (sections 1111 to 1155)

¹⁸ La investigación relativa a la circulación de vehículos en las vías públicas fue atribuida a este organismo por el art. 87 de la *Loi du 13 juin 2017*, que modificó el art. 1 de la *Loi du 30 avril 2008*

¹⁹ Texto no consolidado. Ha sido modificada por el *Règlement grand-ducal du 15 octobre 2012*, por la *Loi du 25 mars 2015* y por la *Loi du 13 juin 2017* (ver *nota* de modificaciones de *Legilux*)

²⁰ *Règlement grand-ducal du 21 septembre 2011 définissant les modalités de délivrance, d'utilisation et de retrait des titres de légitimation du personnel de l'Administration des enquêtes techniques désigné pour exercer la fonction d'enquêteur*,

En **Países Bajos** la autoridad competente en la materia es el *Onderzoeksraad voor Veiligheid* (en inglés: *Dutch Safety Board*), creada en 2005²¹ y regulada en la *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid* (ver traducción al inglés²²).

Es un organismo administrativo independiente²³, con personalidad jurídica propia²⁴. Está encargado de realizar investigaciones en un ámbito especialmente amplio, el cual incluye, además del transporte (en sus diferentes modos), los accidentes e incidentes en industrias químicas y petroquímicas, en el sector de la construcción, en el sanitario, etc. con arreglo a los valores de independencia, transparencia y profesionalidad.

A diferencia de los casos anteriores, en **Francia** se mantiene el modelo de tres autoridades sectoriales u organismos permanentes especializados. Su regulación general está recogida en el *Code des transports*²⁵.

En el ámbito de la aviación la autoridad responsable es el *Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile*²⁶, creado en 1946; el *Bureau d'enquêtes sur les événements de mer*, encargado de investigar los accidentes e incidentes marítimos, fue creado en 1997. El último organismo que se creó²⁷ fue el *Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre* en 2004, que es el encargado de llevar a cabo las investigaciones de accidentes e incidentes en el transporte terrestre - no solo en el ferroviario -.

En **Portugal** se ha establecido un modelo mixto desde 2017: una autoridad –el *Gabinete e Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica* (GAMA)²⁸ – se encarga de la investigación únicamente en el ámbito marítimo, mientras que otra – el *Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários* (GPLAAF) – realiza sus investigaciones tanto en el ferroviario como en el de aviación.

des enquêteurs désignés externes à ladite Administration et des experts dans le cadre des enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans le domaine de l'aviation civile, des transports maritimes et du chemin de fer

²¹ Sucedió a la *Dutch Transport Safety Board*, que había sido creada en 1999 (ver DSB - *About the Board - History*)

²² El texto de la traducción no está consolidado.

²³ De acuerdo con el art. 5a de la *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid* se le aplica de forma general la legislación correspondiente a los organismos administrativos independientes (la *Kadervet zelfstandige bestuursorganen*)

²⁴ Ver art. 2.3 de la *Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid*

²⁵ Según el art. L1621-7 del *Code des transports*, “dans le cadre de l'enquête technique ou de l'enquête de sécurité, l'organisme et les personnes chargées de l'enquête agissent en toute indépendance et ne reçoivent ni ne sollicitent d'instructions d'aucune autorité ni d'aucun organisme dont les intérêts pourraient entrer en conflit avec la mission qui leur est confiée”

²⁶ Junto al *Code des transports*, algunos aspectos relativos a sus investigaciones están regulados en el *Code de l'aviation civile* (Partie législative, Livre VII)

²⁷ La creación de un organismo permanente especializado en este ámbito había sido prevista por la *Loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques et au stockage souterrain de gaz naturel, d'hydrocarbures et de produits chimiques*, art. 2 (que modifica el *Code de la voirie routière*), aprobada después del dramático accidente del Mont Blanc el 24 de marzo de 1999

²⁸ Regulado en la *Lei n.º 18/2012, de 7 de maio*. Transpõe a Diretiva n.º 2009/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril, que estabelece os princípios fundamentais que regem a investigação técnica de acidentes no setor do transporte marítimo y en el *Decreto-Lei n.º 236/2015, de 14 de outubro*. Cria o Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica.

Hasta 2017 existían tres autoridades. Junto al *GAMA*, responsable de la investigación en el ámbito de los transportes marítimos, había dos órganos competentes en los accidentes e incidentes ferroviarios y de aviación: el *Gabinete de Investigação de Segurança e de Acidentes Ferroviários* y el *Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves*. En esa fecha se aprobó el *Decreto-Lei n.º 36/2017*, que disponía la fusión de estos dos últimos órganos, creando el *GPLAFF*.

En cuanto a su naturaleza jurídica, ambos órganos son servicios centrales de la administración directa del Estado, están dotados de autonomía administrativa y desarrollan sus funciones de modo independiente²⁹.

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos y textos derogados](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto de Ley, elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

²⁹ Tal y como se establece en el art. 2 del *Decreto-Lei n.º 236/2015*, respecto al *GAMA*, y en el art. 2 del *Decreto-Lei n.º 36/2017*, respecto al *GPAAAF*