CONGRESO DE
LOS DIPUTADOS

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

[121/000010]

DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA

Documento de trabajo preparado por el Departamento de Documentación para la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible. Marzo 2024
913906311
documentacion.secretaria@congreso.es

Documentación que acompaña al Proyecto de Ley:

- **Memoria del análisis de impacto normativo.**
- **Informe de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil.**
- **Informe de la Dirección General de Aviación Civil.**
- **Informe de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.**
- **Informe de ENAIRE.**
- **Informe de AENA.**
- **Informe de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.**
- **Informe de la Dirección General de la Marina Mercante.**
- **Informe de Puertos del Estado.**
- **Informe de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.**
- **Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria.**
- **Informe de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.**
- **Informe de la Abogacía del Estado.**
- **Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.**
- **Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.**
- **Informe del Consejo Fiscal.**
- **Informe del Consejo General del Poder Judicial.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.**

- **Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública.**
- **Informe competencial del Ministerio de Política Territorial.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica - Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.**
- **Dictamen del Consejo de Estado.**

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES E INCIDENTES FERROVIARIOS, MARÍTIMOS Y DE AVIACIÓN CIVIL

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Ministerio/Órgano proponente.	**MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE**	**Fecha**	19-02-2024
Título de la norma.	Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil		
Tipo de Memoria.	Normal ■ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula.	El objeto de la ley es la creación de un organismo único multimodal que asuma las competencias de investigación técnica de los accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a tres Comisiones de investigación distintas, adscritas al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Este único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la optimización de estructuras organizativas y de recursos que subyace a la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte. El organismo se crea con naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de acuerdo con el cual *"1. Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, (…). 2. Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial. (…)".*		

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Objetivos que se persiguen.	El análisis del Derecho comparado y de la evolución de la normativa europea e internacional sobre la materia, así como la experiencia de funcionamiento de las tres Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte actuales, aconseja: Reforzar la independencia de la labor actualmente llevada a cabo por las mismas a través de una figura jurídica que sume a la independencia funcional de la que ya gozan, la independencia orgánica y financiera frente al Ministerio de adscripción. Optimizar los recursos empleados en la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, creando un único organismo, con las sinergias que necesariamente derivan de dicha unificación. Disponer la dedicación exclusiva de las personas miembro del Consejo a sus funciones como tales (actualmente su labor en los Plenos de las Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte se centra en su participación en reuniones). En coherencia con ello, establecer el oportuno sistema de incompatibilidades, superando con ello la situación actual en la que no cabe imponer el mismo, al no existir dedicación exclusiva de las personas miembro de las Comisiones, y los eventuales conflictos de intereses son resueltos en base al sistema de abstención/recusación respecto a investigaciones concretas. A partir del marco normativo de la Unión Europea existente, de gran apertura respecto a las investigaciones técnicas de accidentes ferroviarios, y con grandes coincidencias en lo que hace a las investigaciones técnicas de accidentes marítimos o de aviación civil, establecer un régimen homogéneo en materia de tratamiento de la información obrante en las investigaciones, deber de reserva y relaciones con terceras personas (víctimas, poderes del Estado, homólogos extranjeros y otros).
Principales alternativas consideradas.	No se ha barajado otra alternativa al impulso de una norma con rango legal, dado que la creación de una Autoridad Administrativa Independiente requiere la aprobación de una norma de dicho rango, y la regulación de las restantes materias afectadas por los objetivos del proyecto normativo supone la modificación de normas de igual rango.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma.	Ley.
Estructura de la Norma	Este anteproyecto de ley consta de cuarenta y un artículos distribuidos en tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Informes recibidos	La referencia a los informes recibidos durante la tramitación del anteproyecto de Ley se hace a los órganos que la emitieron, aun cuando hayan cambiado su denominación actual. Informes emitidos por órganos y organismos pertenecientes al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, distinguiéndose entre: Informes relativos al sector aéreo: Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC). Dirección General de Aviación Civil (DGAC). Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA). ENAIRE. AENA. Informes relativos al sector marítimo: Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM) Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) Puertos del Estado Informes relativos al sector ferroviario: Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) Dirección general de Planificación y evaluación de la Red Ferroviaria (DGPERF) Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) Informe de la Secretaría General Técnica de otros Ministerios (art 26.5.párrafo 1º Ley 50/1997, de 27 de noviembre): Ministerio de Hacienda y Función Pública Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación Ministerio de Defensa Ministerio del Interior Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico Ministerio de Justicia Informe art 26.5 párrafo 6º Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local de la Secretaría General de Coordinación Territorial) Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.3 a) de su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio. Informe del Consejo Fiscal.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

	Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, conforme a lo previsto en el artículo 26.5 párrafo 4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Informe del Consejo General del Poder Judicial Dictamen del Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
Consulta pública previa	Entre el 28 de enero y el 17 de febrero de 2020 se realizó la consulta pública prevista en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
Trámite de audiencia pública	Entre el 11 de junio y el 2 de julio de 2021 se realizó el trámite de información pública previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. De acuerdo con los mismos preceptos, con fecha 22 de junio de 2021 se inició el trámite de audiencia pública, mediante escrito por el que se daba participación en el mismo a 148 entidades (el listado se incluye en Anexo I de esta Memoria).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Trámites previstos en los apartados 4 y 8 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre	El anteproyecto de ley fue sometido al Consejo de Ministros en cumplimiento del trámite previsto en el art 26.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Con carácter previo fue sometido a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 23 de febrero de 2022. Con carácter previo a la aprobación del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, del Gobierno, fue sometido a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 10 de marzo de 2023. El anteproyecto de Ley fue aprobado como Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros en su sesión de 14 de marzo de 2023, acordando remitirlo a las Cortes Generales para su tramitación por el procedimiento de urgencia. Con fecha 24 de marzo se publicó el Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales iniciándose la tramitación parlamentaria, que finalizó al disolverse las Cortes Generales. Con carácter previo a la aprobación del nuevamente del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, del Gobierno, fue sometido a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 18 de enero de 2024.	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.	Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y transporte aéreo; el artículo 149.1.21ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético.	
IMPACTO ECONÓMICO PRESUPUESTARIO.	Efectos sobre la economía en general.	Se cuantifica en esta Memoria el incremento en los capítulos de gastos de los Presupuestos Generales del Estado, así como el aumento de necesidades de recursos humanos. Asimismo, se analizan las fuentes de financiación de la nueva Entidad y se modifican diversas tasas para regular la participación de la Entidad en los importes recaudados en las mismas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

	En relación con la competencia	■ la norma no tiene efectos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: 678.112,00 € ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ■ No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ■ Afecta a los presupuestos de la AGE. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	■ implica un gasto: ☐ implica un ingreso. **Cuantificación estimada: 1.825,68 miles de euros**
IMPACTO DE GÉNERO.	La norma tiene un impacto de género positivo	☐ Negativo ☐ Nulo ■ Positivo

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.	**Impacto en la infancia y la adolescencia.** No existe impacto sobre la infancia y la adolescencia. **Impacto en la familia.** No existe impacto sobre la familia. **Impacto por razón de cambio climático** Potencialmente positivo porque la mejora de la seguridad, especialmente en el medio marítimo, motivada por la actuación de la Autoridad contribuirá a la prevención de futuros accidentes y, por ende, de sus consecuencias medioambientales negativas. **Impacto desde la perspectiva del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital** No existe impacto desde esta perspectiva.
OTRAS CONSIDERACIONES.	

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Justificación de la memoria

La presente Memoria se elabora de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Oportunidad de la norma

1. Motivación.

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 una evolución en idéntico sentido de las exigencias de la normativa europea e internacional sobre la materia.

Como resultado, en la actualidad existen tres Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte adscritas orgánicamente al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a través de la Subsecretaría, en régimen de independencia funcional:

La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil (CIAIAC), regulada en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y en el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

La Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), regulada por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario y el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.

La Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM), regulada por el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y por el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos.

Todas ellas tienen como función esencial la investigación técnica de los accidentes acaecidos en el modo de transporte correspondiente, para esclarecer sus causas y evitar su recurrencia. Las investigaciones técnicas concluyen con un informe técnico final en el que se analizan las causas del accidente y se formulan recomendaciones, no vinculantes, dirigidas a las personas destinatarias que tienen la capacidad de modificar la situación causal.

A partir de la estructura anteriormente descrita, la ley objeto de la presente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) crea un organismo único multimodal que asume las competencias de investigación técnica de accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a las tres Comisiones citadas.

La creación de un único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la existencia de metodologías y procedimientos de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

investigación técnica semejantes, sin perjuicio de lo cual, la ley establece que, dentro del organismo, habrá tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte incluidos en el ámbito de actuación del nuevo organismo, estableciendo igualmente normas para la necesaria especialización a nivel interno en lo que hace al desarrollo de las investigaciones técnicas, en todo los aspectos en que así lo requiere la normativa europea o internacional aplicable a cada modo de transporte.

El organismo se crea con naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de acuerdo con el cual *"1. Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, (…). 2. Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial. (…)".*

Igualmente, la ley prevé un refuerzo de la independencia del nuevo organismo, añadido al derivado de la naturaleza jurídica con la que se crea, al modificar el sistema de designación de la persona que ostente la Presidencia y los Consejeros y las Consejeras de la Autoridad, frente a la regulación dada a esta cuestión respecto a los órganos administrativos precedentes. Así, se prevé que la persona que ostente la Presidencia será nombrada mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, pero previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados con el nombramiento (en las Comisiones precedentes, en los dos casos en los que se prevé la intervención del poder legislativo, se hace a modo de veto de la candidatura propuesta por el Gobierno, pero la capacidad de nombramiento recae en el poder ejecutivo, y además no a través de Real Decreto, sino de Orden de la persona titular del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. En el caso de la CIAIM no se prevé participación alguna de las Cortes Generales en el nombramiento de la persona que ostente su Presidencia).

Por otra parte, la autonomía financiera se suma a las garantías de independencia de la Autoridad, al establecerse en norma con rango legal que sus fuentes de financiación serán, entre otras, las cantidades que puedan consignarse en las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, su participación en los porcentajes previstos por la propia ley en la recaudación realizada en base a determinadas tasas relacionadas con la seguridad en los modos de transporte, los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los rendimientos que éstos puedan generar, así como otras fuentes que pudieran preverse en posteriores normas con rango legal.

Finalmente, frente al sistema precedente, el anteproyecto de ley establece la dedicación exclusiva de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y Consejeras de la Autoridad al ejercicio de las funciones derivadas de sus cargos; el sometimiento de los mismos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, y un periodo de dos años tras el cese en el que no podrán ejercer actuaciones relacionadas con las competencias de la Autoridad en el ámbito privado.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2. Fines y objetivos.

La ley tiene como fin la creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Sus objetivos principales son:

Facilitar el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la optimización de estructuras organizativas y de recursos que subyace a la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte.

Reforzar la independencia de la estructura administrativa hasta ahora destinada a la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, principalmente añadiendo la independencia de carácter orgánico respecto al Ministerio de adscripción (Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible), a la ya existente independencia funcional, y dotando de autonomía financiera a la Autoridad.

Disponer la dedicación exclusiva de las personas miembro del Pleno o Consejo a sus funciones como tales, y someterlas al sistema de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado. Durante su mandato, ostentar la Presidencia o el cargo de Consejero o Consejera de la Autoridad será incompatible con cualquier actividad profesional pública o privada, retribuida o no, salvo las inherentes a su condición de miembro del Consejo de la Autoridad.

Por otro lado, durante los dos años posteriores a su cese, no podrán desarrollar actividades profesionales privadas relacionadas con el ámbito de actuación de la Autoridad.

A partir del marco normativo de la UE existente, de gran apertura respecto a las investigaciones técnicas de accidentes ferroviarios, y con grandes coincidencias en lo que hace a las investigaciones técnicas de accidentes marítimos o de aviación civil, establecer un régimen homogéneo en materia de tratamiento de la información obrante en las investigaciones, deber de reserva y relaciones con terceras personas (víctimas, poderes del Estado, homólogos extranjeros y otros).

Sucintamente, el régimen jurídico que se establece es el siguiente:

Se establece el principio de transparencia y participación de las personas interesadas, y se mandata a la Autoridad atender a las necesidades razonables de las víctimas y sus familiares sobre el alcance y progreso de la investigación.

Se establece que la Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas que participen en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley.

Del conjunto de información obrante en una investigación, tiene la condición de reservada la siguiente: las declaraciones realizadas por personas a la Autoridad en curso de una investigación; la identidad de dichas personas; y cualquier información especialmente sensible (entre otra, la relacionada con la salud).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Está obligada a dicha reserva cualquier persona que acceda a la información, bien por formar parte de la investigación, bien por tener relación con ella.

Sin perjuicio de lo anterior, el deber de reserva vence ante requerimientos de órganos judiciales, del Ministerio fiscal, de Comisiones parlamentarias; en las actuaciones en las que la Autoridad colabore con homólogas extranjeras, de acuerdo con lo establecido por las normas nacionales, europeas e internacionales sobre la materia; así como por decisión de la propia Autoridad, cuando considere que la comunicación de datos es lo más eficaz para prevenir una accidente o incidente grave, o cuando la Autoridad o un órgano judicial consideren motivadamente que los beneficios de la divulgación de los registros para distintos de los establecidos en la ley compensan el posible efecto adverso de su divulgación para la investigación en curso o para futuras investigaciones.

3. Alternativas.

No se ha barajado otra alternativa al impulso de una norma con rango legal, dado que la creación de una Autoridad Administrativa Independiente requiere la aprobación de una norma de rango de ley, e igualmente lo hace el abordar las materias señaladas como objetivos del proyecto normativo, pues suponen la modificación de leyes. Lo mismo sucede con la regulación de las fuentes de financiación de la Autoridad, que incluye la participación porcentual en los ingresos procedentes de la extracción de tasas relacionadas con la seguridad en los modos de transporte.

Las Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos transporte actuales ya cuentan con independencia funcional respecto al Ministerio de adscripción, así como frente a cualquier otra institución o autoridad relacionada con los correspondientes sectores. El objetivo de añadir a dicha independencia, la de carácter orgánica, conlleva la creación de una figura jurídica, la Autoridad Administrativa Independiente, que requiere (artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre) la aprobación de una ley.

Además, el desarrollo de las conclusiones del “Informe sobre la seguridad en los transportes y las infraestructuras”, presentado al Consejo de Ministros el 1 de febrero de 2019, así como en cumplimiento del Plan de acción que le siguió, en esta materia, requiere la aprobación de la ley de creación de dicha autoridad.

Por otro lado, la supresión de las tres Comisiones actualmente existentes; la regulación del sistema de nombramiento, cese e incompatibilidades de la persona que ostente la Presidencia y el cargo de Consejero o Consejera de la Autoridad; así como la homogeneización del régimen jurídico de la información y el establecimiento de las fuentes de financiación de la Autoridad requiere la modificación de determinadas normas con rango legal:

- Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

- Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

- Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

4. Adecuación a los principios de buena regulación.

La tramitación del anteproyecto de ley es la única medida posible para crear un organismo de la naturaleza jurídica requerida para la consecución de los objetivos perseguidos, e igualmente para abordar la modificación de determinadas normas, por razón de su rango.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Este anteproyecto de ley se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

- Conforme a los principios de necesidad y eficacia, el objetivo es reforzar la independencia de la estructura administrativa dedicada a la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, sumándose a la independencia funcional ya establecida en la normativa precedente, la independencia orgánica frente a la Administración General del Estado y la autonomía de carácter financiero. Ello requiere la creación de una Autoridad Administrativa Independiente, para lo cual es imprescindible la aprobación de una norma con rango legal, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

- En aras del principio de proporcionalidad, el anteproyecto se limita a la creación de la Autoridad, con determinación de su ámbito de actuación y los aspectos de organización y funcionamiento a abordar en norma con rango legal, entre ellos su vinculación a las Cortes Generales y sus relaciones con otro poder del Estado (el poder judicial), el Ministerio Fiscal, y organismos homólogos extranjeros; las potestades del equipo investigador y el régimen de la información de la investigación; el régimen jurídico en relación con la normativa general sobre transparencia e información pública; así como los derechos que asisten a las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas. Finalmente, la modificación de normativa legal precedente en materia de tasas, imprescindible para garantizar la autonomía financiera de la Autoridad, requiere también norma con rango legal.

- A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejerce de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, sobre la materia.

- En aplicación del principio de eficiencia, se limitan las cargas administrativas a las imprescindibles para la consecución de los fines descritos, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, de la Unión Europea e internacional. Por otro lado, la atribución a un solo organismo de competencias hasta ahora ejercidas por tres órganos administrativos contribuye a racionalizar la gestión de los recursos públicos.

- Conforme al principio de transparencia, este anteproyecto de ley se ha tramitado con arreglo a las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

5. Inclusión en el Plan Anual Normativo 2023 y Evaluación Ex Post

Este proyecto se incluye en el Plan Anual Normativo correspondiente a 2023 aprobado por el Consejo de Ministros el 31 de enero de 2023, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997 del Gobierno.

No está incluida entre las normas del Plan que serán objeto de una evaluación ex post.

Contenido y análisis jurídico

1. Contenido.

Esta ley consta de cuarenta y un artículos distribuidos en cuatro títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El Título preliminar contiene el artículo por el que se crea la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

marítimos y de aviación civil, cuya función es la mejora de la seguridad mediante la prevención de futuros accidentes e incidentes gracias a la adopción de medidas correctivas derivadas de las conclusiones de las investigaciones técnicas que lleve a cabo la Autoridad.

Este artículo establece su naturaleza jurídica, que le proporciona personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno y de las Administraciones públicas. Se establece igualmente su sometimiento al control parlamentario y judicial. Se determina que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Se establece su régimen jurídico aplicable, que será el previsto en la Ley de creación, en su Estatuto orgánico y demás normativa reglamentaria de desarrollo y, supletoriamente en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por las normas de Derecho administrativo aplicables a la Administración general del Estado. Así mismo, se establece su sujeción al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otro lado, se establece el régimen de personal, funcionario o laboral, según se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo. El régimen jurídico de personal se regirá por lo previsto en esta Ley y en su Estatuto orgánico, en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos y, en su caso, por la normativa laboral.

Finalmente, se dispone que el Estatuto orgánico de la Autoridad será aprobado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los ministerios con competencia en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil (en la actualidad el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible) y en materia de función pública (en la actualidad Ministerio de Transformación Digital y Función Pública).

El Título I consta de cinco capítulos:

- **El Capítulo I**, artículos 2 y 3, recoge las disposiciones de carácter general, estableciendo el régimen jurídico aplicable a las investigaciones técnicas competencia de la Autoridad, así como la finalidad de dichas investigaciones.

  Se establece que los procedimientos de investigación se someterán a la propia ley y a las normas que la desarrollen, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por otro lado, se determina la aplicación preferente de la normativa de la UE e internacional de aplicación directa en lo relativo a las investigaciones técnicas de accidentes de aviación civil, marítimos o ferroviarios.

  Se mandata a la Autoridad la aprobación de procedimientos internos.

  Se determina que el objetivo de las investigaciones técnicas es establecer las causas del accidente y realizar, cuando corresponda, las pertinentes recomendaciones destinadas a la mejora de la seguridad. En ningún caso se buscará la atribución de responsabilidad o culpa por el suceso investigado.

- **El Capítulo II** aborda, en los artículos 4 a 6, el ámbito de aplicación de la norma en cada uno de los modos de transporte afectados.

  En el ámbito ferroviario, se establecen los accidentes e incidentes de obligada investigación para la Autoridad (los graves acaecidos en la red ferroviaria de interés general), e igualmente su capacidad para investigar otros de los que se pueda

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

extraer enseñanzas para la mejora de la seguridad teniendo en cuenta determinadas circunstancias. Finalmente, se define lo que es un accidente ferroviario, y cuándo tendrá la consideración de accidente grave, y lo que supone un incidente.

En el ámbito marítimo, se establece como imperativa para la Autoridad la investigación de los accidentes muy graves en determinados supuestos y se atribuye esta potestad para investigar otros accidentes o incidentes cuando considere que podría llegarse a extraer conclusiones para la mejora de la seguridad. Se prevé también el supuesto de investigación de accidentes o incidentes en buques de pasaje de transbordo rodado o nave de pasaje de gran velocidad. Se incluye en su ámbito de aplicación la investigación de los accidentes graves que afecten a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino previstas en el Real Decreto-ley 16/2017. Por otro lado, se determinan excepciones al ámbito objetivo de actuación de la Autoridad en este modo de transporte. Finalmente, se define lo que se habrá de considerar accidente, accidentes muy graves e incidentes marítimos a efectos de la ley, así como de accidente grave en relación con las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

En el ámbito de la aviación civil, se mandata a la Autoridad la investigación de los accidentes e incidentes graves de la aviación civil a que esté obligada de conformidad con lo establecido en el Reglamento 996/2010, y se la faculta para investigar los demás incidentes de aviación civil y los accidentes e incidentes graves en otras aeronaves no previstas en el Reglamento 996/2010, cuando la investigación pueda resultar útil en la mejora de la seguridad. Se define lo que se habrá de considerar accidente de aviación civil, y lo que será entendido como incidente e incidente grave. Se dispone que la Autoridad actuará junto a la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares, respecto a los sucesos en los que además se vean involucradas aeronaves militares.

- **El Capítulo III,** artículos 7 a 13, es dedicado por la ley al procedimiento de investigación técnica.

Se consagra el principio de transparencia y participación de los interesados, sin perjuicio de lo establecido por la propia ley en cuanto al tratamiento de la información sometida al deber de reserva. Mediante resolución motivada, la Autoridad podrá limitar o negar el acceso a la información de todas o algunas de las personas interesadas, debiendo en todo caso tener en cuenta las necesidades de las víctimas y sus familiares, a los que mantendrá informados de los avances de la investigación.

Las personas afectadas podrán aportar cuanta información técnica consideren pertinente en el marco de la investigación. Finalmente, se recuerda la vigencia de la normativa internacional aplicable en la materia en los ámbitos aéreo y marítimo.

Por otro lado, se establece que la Autoridad velará por el respeto al principio de “cultura justa” en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas que participen en el procedimiento de investigación, que se regulan en el artículo 25. Para clarificar el texto, se ha recogido en la exposición de motivos qué se entiende por “cultura justa”.

Se regula el equipo investigador y se establece la figura del investigador o investigadora encargado. Se consagra la independencia técnica de las personas investigadoras en el ejercicio de sus funciones, se establece su condición de autoridad pública y se prevén las potestades que les son propias en el marco de las investigaciones, para cuyo ejercicio podrán requerir la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Además, se prevé que la Autoridad vele por que las personas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

investigadoras posean conocimientos y experiencia práctica en las materias de sus tareas, garantizando el fácil acceso a los conocimientos técnicos que sean necesarios.

Se establecen las normas aplicables al inicio del procedimiento. Se regula la obligación de notificación a la Autoridad, a través de la Secretaría, de la producción de un accidente o incidente, según los distintos modos de transporte, sin perjuicio del deber de comunicación o notificación a las autoridades judiciales o a otras autoridades administrativas en virtud de otra normativa vigente. El inicio será de oficio, mediante acuerdo de la Autoridad, a adoptar en el plazo máximo de dos meses desde que reciban la notificación del accidente o incidente.

En cuanto a las actuaciones de investigación, se habilita a la Autoridad para realizar cuantas pruebas y solicitar cuantos informes considere pertinentes para alcanzar el objetivo de la investigación. Se establece la obligación de colaborar con la Autoridad respecto a cualesquiera personas que, por su actuación como fabricantes, operadores de transporte, administradores de la infraestructura, entidades prestadoras de servicios de navegación aérea, reguladores o supervisores del sistema de transporte, y aquellas otras que tengan relación directa o indirecta con el suceso, disponiéndose igualmente que la Autoridad pondrá a su disposición (y a la de las víctimas, asociaciones de víctimas y familiares directamente relacionados con la investigación) el informe final antes de su aprobación, a los efectos de que puedan realizar las consideraciones que estimen oportunas. Por otro lado, las partes implicadas en los accidentes o incidentes tendrán la obligación de salvaguardar la información obtenida antes, durante o después de los sucesos. Se establece, asimismo, que la Autoridad podrá solicitar la colaboración de los órganos, organismos o instituciones que por sus funciones puedan contribuir a la determinación de las causas, así como la asistencia de personas de reconocido prestigio, nacional o internacional, en la materia. A ello se suma que la ley mandata, para el caso de accidentes graves derivados de operaciones con hidrocarburos en el medio marino, la colaboración de la ACSOM (Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos) con la Autoridad.

En cuanto al informe final, se establece que el mismo analizará las causas del suceso e incluirá, cuando proceda, recomendaciones de seguridad. Se publicará en el plazo más breve posible y, en principio, en el plazo máximo de doce meses desde la fecha en la que se produjo el accidente o incidente. La Autoridad podrá decidir ampliar este plazo, cuando sea necesario para concluir correctamente la investigación, por periodos máximos de doce meses. En este caso, junto con el acuerdo de ampliación, se publicará un informe provisional detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas. Finalmente, se establece que el procedimiento de investigación podrá terminar con un informe simplificado en los términos que se establezcan reglamentariamente.

Se determina que las recomendaciones incluidas, en su caso, en el informe final, estarán dirigidas a cualquier persona destinataria con capacidad de adoptar acciones para la mejora de la seguridad, no tienen carácter vinculante y en ningún caso podrán constituir presunción de culpa o responsabilidad. Podrán referirse a deficiencias que no constituyan causa del accidente. Se prevé, por otro lado, la posibilidad de que la Autoridad emita recomendaciones de seguridad sin esperar a la publicación del informe final, en caso de identificar cuestiones de carácter crítico.

Se mandata a la Autoridad llevar un registro de las recomendaciones emitidas y hacer seguimiento sobre su estado de cumplimiento. Las personas destinatarias e implementadoras finales de éstas, pese a su carácter no vinculante, deberán informar, en su caso, a la Autoridad, los motivos para no seguirlas. En caso de que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

estén dirigidas a organizaciones de otro Estado, la Autoridad las transmitirá a su homóloga en el mismo, de cara a su comunicación.

- **El Capítulo IV,** artículos 14 a 17, es dedicado íntegramente al régimen de la información de la investigación.

  Constituyen la "información de la investigación" los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones e informes obtenidos por la Autoridad (incluida la obtenida por el equipo de investigación en el desempeño de sus funciones). Sólo podrá ser utilizada para los fines de la investigación, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en la propia ley.

  Se establece que será información reservada los testimonios de las personas que hayan sido testigos, así como otras declaraciones, descripciones y anotaciones realizadas o recibidas por la Autoridad en el curso de la investigación; la identidad de dichas personas; y cualquier información sobre las mismas cuando sea especialmente sensible o de carácter privado (entre otra, la relacionada con la salud).

  Establecido lo anterior en relación con los tres modos de transporte incluidos en el ámbito de actuación de la Autoridad, se recuerda que a ello se añade la vigencia, respecto a la aviación civil, del Reglamento de la UE aplicable a la materia.

  Por otro lado, se establece que lo previsto en la ley en materia de información reservada tiene la condición de normativa especial sobre el derecho de acceso a la información pública, sin perjuicio del carácter supletorio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma esta última que rige plenamente respecto al resto de información de la investigación.

  Posteriormente, se abordan la extensión y límites de dicho deber, partiendo de señalarse que es predicable de cualquier persona que tenga acceso a dicha información a partir de su participación en la investigación o su relación con el suceso investigado. Se regulan las excepciones a dicho deber, que pueden ser resumidas en requerimientos judiciales, del Ministerio fiscal o parlamentarios, actuaciones en las que la Autoridad colabore con sus homólogas extranjeras, supuestos en los que la propia Autoridad determine que la comunicación de datos contribuye a la prevención de un nuevo accidente o incidente grave, así como cuando la Autoridad o un órgano judicial consideren motivadamente que los beneficios de la divulgación de los registros para objetivos distintos de los establecidos en la ley compensan el posible efecto adverso de su divulgación para la investigación en curso o para futuras investigaciones.

  En el caso de las excepciones derivadas de requerimientos judiciales o parlamentarios, la ley prevé que pueda dirigirse la oportuna comunicación a la Autoridad, para que alegue lo que considere sobre la conveniencia de mantener la reserva o postergar la cesión de la información, o sobre dar audiencia a terceras personas que pudieran verse afectadas por el levantamiento del deber de reserva. Igualmente se procederá en el caso de citaciones de personas adscritas a la Autoridad, a efectos de que ésta se pronuncie sobre la idoneidad de dicha persona. Finalmente, será la institución requirente quien decida, finalmente, sobre el levantamiento o no del deber de reserva.

  La ley mandata a la Autoridad la adopción de medidas tendentes a evitar revelaciones de información de carácter reservado para fines distintos a la investigación, al margen de los supuestos previstos en la ley.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se dispone que el incumplimiento del deber de reserva determinará las responsabilidades penales, disciplinarias y demás previstas en las leyes. Y se establece que la autoridad, al emplear y compartir información, adoptará las medidas oportunas para la protección de la que esté sujeta a derechos de propiedad intelectual o industrial.

Por último, se mandata a la Autoridad atender a las necesidades de las víctimas y sus familias, y mantenerlas informadas sobre el alcance y los progresos de la investigación. Se determina qué información deberá facilitarles la Autoridad, cuando considere que ello no perjudica a la investigación.

Finalmente, **el capítulo V**, artículos 18 a 28, regula las relaciones de la Autoridad con otras instituciones.

Se establecen los principios de independencia entre investigaciones y de colaboración entre instituciones.

En sus relaciones con las Cortes Generales, la Autoridad elaborará, dentro del primer semestre del año, una memoria sobre las actuaciones y recomendaciones realizadas el año natural previo, y sobre la información recibida respecto a la implementación de recomendaciones realizadas en años anteriores. Dicha memoria será remitida a la Comisión competente del Congreso de los Diputados, y presentada ante ella por la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad en el tercer trimestre de cada año. A ello se añade que la persona que ostente la Presidencia comparecerá ante las Comisiones competentes del Congreso y del Senado tantas veces como sea requerida. Finalmente, en cuanto a requerimientos de las Cortes Generales, la Autoridad estará a lo previsto en los Reglamentos parlamentarios y en la propia ley de creación de la Autoridad.

En cuanto al poder judicial y el Ministerio fiscal, se determina que, de sospecharse, en el curso de una investigación técnica, que un acto enmarcado en el accidente o incidente pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargado dará traslado de ello, a los efectos de que la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad lo comunique al Ministerio Fiscal. En el caso de que en el suceso hubiese habido víctimas mortales, la Autoridad informará de ello a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal.

Al respecto se prevé que, en aquellos casos en los que, se abra también una investigación judicial, ambas investigaciones deberán estar coordinadas para garantizar la compatibilidad y la salvaguarda de los distintos fines perseguidos. Dicha coordinación podrá instrumentarse a través de la celebración de Convenios entre la Autoridad, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En el marco de la citada colaboración se regula igualmente las condiciones de acceso al lugar del accidente o incidente cuando se abra también una investigación judicial para preservar el lugar del accidente hasta la llegada del personal de investigación de la Autoridad.

El artículo 22 regula la protección de pruebas y las condiciones de acceso a las mismas por parte de los investigadores de la Autoridad, sobre la base de que la competencia de incautación y custodia de los restos materiales de accedente o incidente corresponde a la autoridad judicial. Asimismo, se regula el acceso de la Autoridad a los resultados de la autopsia realizada a los cuerpos de las víctimas cuando sea necesario, así como la solicitud a la autoridad judicial de la realización de exámenes médicos a las personas implicadas o la realización de pruebas en muestras con el fin de incorporar los resultados a la investigación técnica.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se regula que ~~a~~ las personas que participen en el procedimiento prestando declaración o testimonio, será informadas de la naturaleza y bases de la investigación técnica sobre el accidente o incidente, teniendo acceso a asesoramiento jurídico y a ser informadas del posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación, así como de todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que su declaración o testimonio pueda usarse en su contra.

Sin perjuicio del sometimiento de cada uno de los procedimientos (judicial y de investigación técnica) a sus respectivas normativas, el texto regula el intercambio de información entre ambos, reconociendo a la Autoridad la posibilidad de solicitar a la autoridad judicial el acceso a la información contenida en el procedimiento que pueda resultar útil a la investigación técnica. Del mismo modo, la autoridad judicial tendrá acceso a la información de la investigación técnica cuando sea preciso para el desarrollo de sus funciones. En el caso de información de terceros en posesión de la Autoridad, la autoridad judicial podrá valorar requerirla directamente a su propietario.

El texto regula también la interacción entre las actuaciones judiciales y las de la Autoridad, previendo que las autoridades judiciales pueden constituir, si lo estiman necesario y equipo independiente de expertos y profesionales para que emitan un dictamen técnico sobre el accidente o incidente que pueda asistir al juez en la valoración de las responsabilidades penales del accidente.

Cualquier controversia que pueda surgir en el desarrollo de la investigación del accidente o incidente será resuelto por la autoridad encargada de la investigación judicial, correspondiendo al Ministerio Fiscal velar por la adecuada coordinación entre la investigación técnica y la judicial.

Por lo que hace a que alguna persona adscrita a la Autoridad sea requerida por un órgano judicial para actuar como testigo en relación con información que conozca a raíz de sus funciones de investigación resultará de aplicación lo establecido en el artículo 17 de esta ley.

En el caso de solicitudes de informes periciales de la Autoridad por órganos judiciales, se aplicará lo previsto en el artículo 17.3, en cuanto a la posibilidad de que la Autoridad haga las alegaciones que considere oportunas, en los términos previstos en dicho precepto, con carácter previo a la realización del informe. A la vista de éstas, corresponderá al órgano judicial adoptar una decisión definitiva sobre la solicitud de informe pericial realizada.

Finalmente, la Autoridad podrá participar o aceptar la invitación a participar en investigaciones de un accidente o incidente fuera de territorio español. Asimismo, se prevé su posible colaboración con instituciones homólogas de otros Estados, respecto a investigaciones de competencia de la Autoridad, lo que se podrá formalizar en el correspondiente acuerdo. Igualmente, podrá firmar acuerdos por los que delegue competencias a alguna de dichas instituciones, y viceversa. Se prevén particularidades en los ámbitos de la aviación civil, marítimo y ferroviario, en cumplimiento de lo previsto en la normativa de la UE sobre la materia.

El título II aborda los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de la Autoridad:

- El **artículo 29** tiene carácter introductorio y establece la estructura de la Autoridad, que desarrollará sus funciones a través de dos órganos de gobierno: el Consejo y la persona que ostente su Presidencia (que ostenta también la de la Autoridad). La estructura administrativa gira en torno a la existencia de tres Direcciones de investigación técnica (una para cada modo de transporte) y una Secretaría General.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- **El capítulo I del título II** contiene los artículos (30-36) sobre los órganos de gobierno de la Autoridad:

  - Se determina que el Consejo está integrado por la persona que ostente su Presidencia y seis Consejeros y Consejeras especializados de dos en dos en cada una de las ramas de actividad competencia de la Autoridad, correspondiendo las labores de secretaría y de asesoramiento jurídico a la persona titular de la Secretaría General de la Autoridad, que asistirá a las reuniones, con voz pero sin voto.

  - Se detallan las funciones del Consejo, que es el máximo órgano de gobierno de la Autoridad, pudiendo destacarse que a este órgano corresponde la aprobación de los informes de investigación finales, así como la de la Memoria anual de la misma, que están incluidas en el listado de funciones del Consejo de carácter indelegable, establecido en la propia ley.

    En el caso de la aprobación de los informes técnicos, se ha previsto un régimen especial de votación. Participarán todos los miembros del Consejo en la deliberación, para que puedan aportar sus distintos puntos de vista, pero sólo votarán la personal que ostente la Presidencia (que en estos casos no tendrá carácter dirimente) y los dos Consejeros o Consejeras especialistas según el modo de transporte de que se trate. Con ello, se asegura que el informe es emitido por los miembros del Consejo especializados por razón de la materia.

  - Se regulan la forma de nombramiento de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras. La de la persona que ostente la Presidencia corresponde al Consejo de Ministros, por Real Decreto, a propuesta de la persona titular del ministerio competente en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados con la persona candidata (de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad). El nombramiento de los Consejeros y las Consejeras también será por Real Decreto, a propuesta de la persona titular del mismo ministerio, teniendo la Comisión competente del Congreso de los Diputados capacidad de veto. Por otro lado, dicha Comisión parlamentaria podrá requerir la comparecencia de las personas candidatas a cualquiera de dichos cargos.

  - Se ha previsto que el ministerio competente en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil abrirá un período de consulta pública previa a remitir su propuesta a la Comisión competente del Congreso de los Diputados, para que todas las personas puedan proponer candidaturas, acompañadas de una memoria explicativa y del currículo de la persona candidata. Estas propuestas no tendrán carácter vinculante, pero serán tomadas en consideración para efectuar la selección.

  - El mandato de los miembros del Consejo es de seis años, sin posibilidad de reelección. La renovación de los Consejeros y las Consejeras se hará por mitades cada tres años. De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional cuarta, para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 32.7 que establece dicha renovación, en la sesión constitutiva de la Autoridad se llevará a cabo un sorteo que determinará los tres consejeros o consejeras cuyo mandato tendrá una duración únicamente de tres años en lugar de los seis previstos con carácter general.

  - Por otro lado, se establece que la persona que ostente la Presidencia tendrá rango de Subsecretario, y que los Consejeros y Consejeras tendrán la condición de alto cargo de la Administración General del Estado. Realizarán sus funciones con dedicación exclusiva, y durante los dos años siguientes a su cese no podrán

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

realizar actividad privada alguna relacionada con el ámbito de actuación de la Autoridad. Al mismo tiempo, se dispone que deberán guardar secreto, incluso después de cesar en sus cargos, sobre cuantas informaciones reservadas o confidenciales hubieran tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

- Finalmente, el artículo 34 regula las causas de cese de los miembros del Consejo; y los dos últimos preceptos del capítulo contienen las reglas de funcionamiento del Consejo, y las funciones que se atribuyen a la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad.

- **El capítulo II del título II,** sobre los órganos directivos de la Autoridad, está integrado por los artículos 37 y 38 que son dedicados a las Direcciones de investigación técnica y a la Secretaría General.

  Se establece que sus titulares se seleccionarán mediante convocatoria pública y concurrencia competitiva con base en los principios de igualdad, mérito y capacidad. En cuanto al rango orgánico se determinarán en el Estatuto orgánico de la Autoridad.

  De las funciones atribuidas a las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica cabe destacar la designación del equipo investigador de cada accidente o incidente (incluyendo al investigador o investigadora encargado, a quien corresponde la dirección de la investigación y la elaboración del informe técnico sobre la misma); la coordinación de los trabajos de los distintos equipos de investigación, para garantizar la homogeneidad de criterios; la elevación de las propuestas de informe al Consejo; y la asistencia técnica a la persona que ostente la Presidencia y al Consejo en el ámbito material propio de su Dirección de investigación técnica.

  En cuanto a la persona titular de la Secretaría General, sus funciones son las propias de un órgano encargado de la gestión de los servicios comunes y jurídicos de la Autoridad, sin perjuicio de las competencias de la Abogacía del Estado sobre la materia. A ello se suman funciones tales como las relaciones con los Tribunales de Justicia y con el Ministerio Fiscal, así como con las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas que pudieran constituirse; la Secretaría del Consejo; la llevanza del Registro de Recomendaciones de Seguridad y el seguimiento de su cumplimiento; y la elaboración del borrador de memoria anual de la Autoridad.

El Título III,

Está integrado por los artículos 39 a 41, está dedicado a la contratación, financiación, presupuestación y control de la Autoridad.

El artículo 39 establece que la Autoridad ajustará su régimen de contratación a lo dispuesto en la legislación sobre contratación del sector público, siendo la persona que ostente la Presidencia, su órgano de contratación.

Los ingresos de la Autoridad provendrán de su participación en los ingresos recaudados por determinadas tasas relacionadas con la seguridad en los modos de transporte, las asignaciones que puedan ser establecidas anualmente en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los bienes y valores que constituyan su patrimonio y las rentas que éstos puedan generar, así como cualquier otro que les sea atribuido por norma con rango legal. El artículo 41 aborda las cuestiones relativas a su presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero.

Disposiciones de la parte final

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En primer lugar, la norma cuenta con cuatro disposiciones adicionales, para, respectivamente, determinar la extinción de los órganos hasta el momento competentes en las materias que pasan a ser atribuidas a la Autoridad, la orientación de la política de nombramientos en la Autoridad al cumplimiento del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de responsabilidad cuya designación corresponda a los poderes públicos; que la Autoridad garantizará, en todo caso, que el tratamiento de la información en el marco de las investigaciones técnicas se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable sobre protección de datos carácter personal, incluido en las eventuales cesiones de información para fines distintos de los de la investigación técnica y la ya mencionada reducción del mandato de la mitad de los Consejeros o Consejeras de la Autoridad en su composición inicial para poder dar cumplimiento a la regla de renovación por mitades cada tres años.

La disposición transitoria única establece que, durante el periodo que transcurra desde la entrada en vigor de la ley y la constitución de la Autoridad, las Comisiones de investigación técnica de accidentes actualmente existentes desarrollarán sus funciones en aplicación de lo previsto en la propia ley. En dicho periodo, el funcionamiento de dichas Comisiones se regirá por lo previsto en los correspondientes Reales Decretos, en todo lo que no se oponga, contradiga o resulte contrario a las previsiones de la ley por la que se crea la Autoridad.

La disposición derogatoria única aborda la de la normativa de igual o inferior rango precedente a la ley y que la contradiga o resulte incompatible con su contenido.

Por último, las tres primeras disposiciones finales se dedican, a la modificación de determinados preceptos sobre tasas en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre y la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, para establecer la participación de la Autoridad en lo recaudado en aplicación de las mismas. En la Ley de Seguridad Aérea, también se da una nueva redacción al artículo 11.3 que prevé la integración de la Autoridad en el Programa Estatal de Seguridad Operacional (PESO).

Las cuatro restantes se dedican, a los títulos competenciales en base a los cuales se dicta esta norma; a su desarrollo normativo posterior; a mandatar que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, se habrá de aprobar el Estatuto Orgánico de la Autoridad, como requisito previo para su constitución y entrada en funcionamiento efectivo; y, finalmente, al momento de entrada en vigor de la norma.

NOVEDADES MÁS IMPORTANTES DE LA LEY

Las novedades más importantes de la ley giran en torno a los objetivos perseguidos:

- Con el objetivo de optimizar los recursos empleados en la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte y aprovechar las sinergias existentes, las competencias hasta ahora desarrolladas por tres Comisiones distintas pasan a aglutinarse en un único organismo.

- De cara a reforzar la independencia de la estructura administrativa dedicada a la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte para mejora de su seguridad, se crea un organismo con naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente, que sustituirá a las tres Comisiones de investigación actualmente existentes. En relación con ello, debe destacarse lo establecido en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre que la existencia de dicha figura jurídica responde a supuestos en los que las funciones (en este caso, de supervisión) a

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

desarrollar requieran independencia funcional o especial autonomía respecto a la Administración General del Estado.

- Por otro lado, la regulación dada por la ley a las fuentes de financiación de la Autoridad, garantiza su autonomía financiera frente a la Administración General del Estado.

Finalmente, se regula un sistema de nombramiento de los miembros del Consejo de la Autoridad en el que se refuerza el papel de las Cortes Generales (Comisión competente del Congreso de los Diputados):

Respecto a la persona que ostente su Presidencia, tendrá rango de Subsecretario y su nombramiento se realizará por real decreto a propuesta de la persona titular del ministerio competente en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil requerirá la conformidad de la citada comisión parlamentaria;

Los Consejeros y Consejeras, previa comparecencia ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados, serán nombrados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del ministerio competente en materia de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad, para lo cual, se tendrán en cuenta los conocimientos técnicos, la experiencia profesional y los títulos académicos y profesionales obtenidos relacionados con dicha materia. Su nombramiento podrá ser vetado por dicha Comisión.

- En ambos casos, la Comisión competente del Congreso de los Diputados podrá requerir la comparecencia de la persona candidata con carácter previo a su nombramiento.

- Se establece que los miembros del Consejo tendrán dedicación exclusiva a sus funciones como tales, y se les somete al sistema de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, de forma que durante su mandato no podrán desarrollar actividad profesional alguna, pública o privada, retribuida o no, que no sea inherente a su condición de miembro del Consejo. Por otra parte, durante los dos años siguientes a su cese, no podrán desarrollar actividades privadas relacionadas con el ámbito de actuación propio de la Autoridad.

- Con el fin de garantizar la especialización técnica de quienes ostenten la condición de Consejero de la Autoridad, se prevé la existencia de 2 Consejeros especialistas por cada modo de transporte y que, cuando se someta a aprobación del Consejo un informe técnico, todos los miembros del Consejo puedan participar en la deliberación, pero el informe se aprobará únicamente con la votación de la persona que ostente la Presidencia y los 2 Consejeros expertos en el ámbito material a que se refiera el informe.

- Se establece un mismo régimen jurídico en cuanto al tratamiento de la información obrante en la investigación, el deber de reserva respecto a la misma y respecto a las relaciones de la Autoridad con terceras personas (fundamentalmente, en relación con las víctimas, familiares de víctimas, asociaciones de víctimas que puedan constituirse, así como con otros poderes del Estado, con el Ministerio Fiscal y con organismos extranjeros homólogos a la Autoridad).

- A sugerencia del Consejo General del Poder Judicial para proceder a la extensión de los **acuerdos previos** a que hace referencia el artículo 12.3 del Reglamento UE 996/2010, a los modos ferroviario y marítimo, se ha incorporado en el anteproyecto el **contenido íntegro de los futuros acuerdos**, dotando con ello de carácter legal a las pautas de actuación o a las soluciones necesarias que habrían de recogerse en los futuros convenios para salvaguardar el principio de legalidad en los ámbitos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

marítimo y ferroviario. Lo que no obsta para que, posteriormente, puedan suscribirse los correspondientes convenios como mero mecanismo de cooperación, ya carente de contenido normativo.

2. Base jurídica y rango normativo.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y transporte aéreo; el artículo 149.1.21ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético.

En cuanto al rango normativo, se considera que el de normal legal es el único posible, dada la exigencia en ese sentido para la creación de una Autoridad Administrativa Independiente (artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), así como a la necesidad de modificar distintas normas con rango legal de cara a la consecución de los objetivos perseguidos.

3. Engarce con el derecho español y de la UE.

La ley no responde al desarrollo de otra norma de rango superior.

En cuanto a su coherencia con otras normas nacionales aplicables a los sectores afectados, se unifica en una única norma la regulación de la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte marítimo, ferroviario y de aviación civil, que hasta el momento estaba contenida en las normas legales de carácter general relativa a cada uno de los tres modos de transporte, y que son:

- La Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.
- La Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.
- El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

La coherencia con las normas mencionadas, que seguirán vigentes en todos aquellos aspectos no relacionados con la investigación técnica de accidentes en el modo de transporte de que se trate, está garantizada, al no abordar la nueva ley cuestión alguna que exceda de dicho ámbito objetivo, único al que resulta de aplicación.

Por lo que hace al engarce de la nueva norma con el ordenamiento de la UE, debe señalarse que la ley no tiene como objetivo la transposición de normativa de la Unión Europea al ordenamiento interno.

Sin perjuicio de ello, su ámbito de aplicación sí está relacionado con normativa de la UE de aplicación directa o que ya está incorporada al ordenamiento jurídico español, a saber:

- Directiva 2009/18/CE, 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/CE, del Consejo, y 2002/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- 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.

- Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria.

En relación con ello, la nueva ley viene a consagrar y reforzar la independencia que la mencionada normativa de la UE exige en el ámbito de las investigaciones técnicas de accidentes en los distintos modos de transporte afectados, así como la existencia de una entidad específica e independiente con competencias para llevar a cabo dichas investigaciones.

Por otro lado, el régimen jurídico dado a la información obrante en la investigación se enmarca en el gran nivel de apertura establecido por la normativa de la UE para el ámbito ferroviario y en las coincidencias existentes en las normas de la Unión Europea sobre accidentes marítimos o de aviación civil. A modo de cláusula de cierre del sistema y nuevamente en coherencia con la normativa UE aplicable, la ley hace llamadas expresas a la aplicación directa de distintos preceptos del Reglamento (UE) nº 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, en relación con materias en las que dicha normativa contiene previsiones que resultan complementarias al régimen común establecido por la ley para la investigación técnica de accidentes en cualquiera de los tres modos de transporte afectados.

5. Entrada en vigor.

La vigencia de la norma es indefinida y su entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

No resulta de aplicación lo previsto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre la entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, en cuanto a que el comienzo de su vigencia se producirá el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. Ello, toda vez que la ley no impone a las personas citadas obligaciones que no existieran ya anteriormente de acuerdo con las normas sectoriales aplicables a las investigaciones técnicas de los accidentes en cada uno de los tres modos de transporte incluidos en el ámbito de aplicación de la ley objeto de la presente Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

6. Derogación de normas.

Se derogan las siguientes normas:

- De la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, queda derogado:

  1º. El capítulo II del título II

  2º. El párrafo segundo del apartado 1, la letra b) y la expresión “o en la investigación del accidente” de la letra c) del apartado 2, y las expresiones “según corresponda” y “o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil" del apartado 4, del artículo 18.

  3º. El párrafo segundo de la letra a) del apartado 1, y el apartado 2, del artículo 19.

  4º. La disposición adicional novena.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- El artículo 265 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

- Los artículos 2.m) y 71 a 75 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

Adecuación de la norma al orden competencial

Las disposiciones contenidas en este anteproyecto de ley se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y transporte aéreo; el artículo 149.1.21ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético.

A este respecto, tal como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen,

> *"el anteproyecto tiene por objeto crear una Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de los Accidentes e Incidentes en el Transporte Ferroviario, Marítimo y de Aviación Civil. A la luz de la finalidad de la norma, los títulos competenciales en que fundar la proyectada regulación son los reconocidos a favor del Estado en las materias del transporte marítimo y aéreo (Constitución, artículo 149.1.20.ª) para la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y de aviación civil y en materia de transporte ferroviario y terrestre que discurre por el territorio de más de una comunidad autónoma (Constitución, artículo 149.1.21.ª), para los ferroviarios. Así lo previene correctamente la disposición final cuarta del anteproyecto.*
>
> *No carece sin embargo de fundamento la invocación del artículo 149.1.25.ª de la Constitución, relativa a las "bases del régimen minero y energético", que hace la misma disposición. La memoria del análisis de impacto normativo la justifica en el hecho de que la Autoridad tiene atribuida la competencia para investigar los accidentes e incidentes que afectan a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para las operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos.*
>
> *Las plataformas -fijas y móviles- de extracción de productos en el subsuelo marino tienen la consideración de buques a determinados efectos, inscribiéndose en el Registro de Buques. Así las cosas, la competencia reconocida a la futura Autoridad Administrativa Independiente en esta materia encuentra con naturalidad su fundamento en el título marina mercante antes citado. No obstante, no resulta inconveniente acudir a otro como es el previsto en la regla 25.ª del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, para fundar la intervención de la Autoridad en sus componentes accesorios integrados, entre otros, por las tuberías de conducción. Por consiguiente, la mención hecha a la regla 25.ª citada por la disposición final cuarta resulta adecuada en relación con el artículo 5.2 del anteproyecto y en consonancia con los títulos invocados por el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en le investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino".*

Descripción la tramitación

El anteproyecto de ley se ha elaborado por la Subsecretaría de Transportes y Movilidad Sostenible, en cuanto Órgano directivo de adscripción orgánica de la Comisión de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, en base a lo establecido en los párrafos b), c) y d) del artículo 13.6 del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (actualmente Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible).

El anteproyecto de Ley fue aprobado como Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros en su sesión de 14 de marzo de 2023, acordando remitirlo a las Cortes Generales para su tramitación por el procedimiento de urgencia.

Con fecha 24 de marzo se publicó el Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales iniciándose la tramitación parlamentaria, que finalizó al disolverse las Cortes Generales.

Se ha vuelto a elevar a la aprobación como Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros el mismo texto que se aprobó el 14 de marzo de 2023, con las únicas modificaciones relativas a la actualización de la denominación actual del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

No obstante, se hace constar que, en esta Memoria, la referencia a los informes recibidos durante la tramitación del anteproyecto de Ley se hace a los órganos que la emitieron, aun cuando hayan cambiado su denominación actual.

En la elaboración de la presente norma, se ha actuado en todo momento de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Dado el volumen del expediente y con objeto de reforzar la utilidad en el manejo de esta Memoria, se incluye a continuación un esquema de la tramitación realizada y, posteriormente, se lleva a cabo la expresión pormenorizada de las aportaciones y observaciones recibidas y su valoración por el centro proponente de la norma:

Tramites evacuados

A. Consulta pública previa.

1. CONFEBUS, Confederación Española de Transporte en Autobús
2. SBA, Sindicato de Bomberos Aeronáuticos.
3. APROCTA, Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo
4. SEPROSS, Sindicato Estatal de Profesionales de Seguridad y Salud
5. COPAC, Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial
6. SEPLA, Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas.
7. USCA, Unión Sindical de Controladores Aéreos.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

8. SEMAF, Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios

9. COIN, Colegio oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos

10. CIAIM, Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.

11. AVJK 5022, Asociación de Afectados del Vuelo KJ5022.

12. Colegio Oficial y Asociación de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos de España.

y de tres personas a título particular.

B. Trámite de información pública

C. Trámite de audiencia pública (art 26.6 Ley 50/1997, de 27 de noviembre)

C.I. Observaciones de Organizaciones Sectoriales.

1. Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte
2. Asociación Española de Titulados Náutico-Pesqueros, AETINAPE
3. Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP)
4. CCOO
5. CONFEBUS
6. Asociación profesional de controladores de tránsito aéreo (APROCTA).
7. AIRBUS, DEFENSE & SPACE
8. Colegio oficial de pilotos de la aviación comercial (COPAC)

C.II. Observaciones de Asociaciones de víctimas de accidentes de transporte.

1. Asociación de afectados del vuelo GW 19525 en los Alpes
2. Asociación Plataforma víctimas ALVIA 04155:
3. Asociación de afectados del vuelo JK 5022

C.III. Observaciones de Organismos y Entidades del Sector Público.

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil (CIAIAC).
2. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).
3. ENAIRE
4. AENA
5. CIAIM
6. Puertos del Estado

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

7. CIAF
8. Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF)
9. Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)
10. Centro de Instrucción de Medicina Aeroespacial (CIMA) (Ministerio de Defensa)

D. Trámite previsto en el art 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:

En el sometimiento a la CGSEyS se recibieron observaciones bilaterales de los siguientes Departamentos ministeriales: Defensa; Interior; Asuntos Económicos y Transformación Digital; Igualdad; Justicia; Política Territorial y Hacienda y Función Pública.

E. Informes recabados tras el trámite previsto en el art 26.4 de la Ley 50/1997[1]:

E.I. Informes emitidos por órganos y organismos pertenecientes al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, distinguiéndose entre:

A. Informes relativos al sector aéreo:

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil
2. Dirección General de Aviación Civil (DGAC)
3. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).
4. ENAIRE.
5. AENA.

B. Informes relativos al sector marítimo:

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM)
2. Dirección General de la Marina Mercante (DGMM)
3. Puertos del Estado

C. Informes relativos al sector ferroviario:

1. Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)
2. Dirección general de Planificación y evaluación de la Red Ferroviaria (DGPERF)
3. Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF)

E.II. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, conforme a lo previsto en el artículo 26.5. párrafo 4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

E.III. Informe de la Secretaría General Técnica de otros Ministerios (art 26.5 párrafo 1º Ley 50/1997, de 27 de noviembre):

1. Ministerio de Hacienda y Función Pública

[1] El Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre fue solicitado el 4 de marzo pero **no ha sido evacuado**.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio del Interior
5. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
6. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
7. Ministerio de Justicia

E.IV. Informe art 26.5 párrafo 6º Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local de la Secretaría General de Coordinación Territorial)

E.V. Otros informes:

1. Agencia Española de Protección de Datos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.3 a) de su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio.
2. Informe del Consejo Fiscal.
3. Informe del Consejo General del Poder Judicial

E.VI. Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 párrafo 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

F. Dictamen del Pleno del Consejo de Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

G. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

H. Trámite de sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 10 de marzo de 2023

I. Trámite de sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 18 de enero de 2024

Detalle y valoración de las observaciones

Tal como se ha señalado anteriormente, de acuerdo con el esquema que se acaba de enunciar, se detallan a continuación a las observaciones formuladas en los diferentes informes y su valoración por el centro proponente de la norma:

A. Consulta pública previa.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La iniciativa normativa se sometió al trámite de consulta pública previa desde el 28 de enero hasta el 17 de febrero de 2020 de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a través de la web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Se recibieron observaciones de:

1. CONFEBUS, Confederación Española de Transporte en Autobús
2. SBA, Sindicato de Bomberos Aeronáuticos.
3. APROCTA, Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo
4. SEPROSS, Sindicato Estatal de Profesionales de Seguridad y Salud
5. COPAC, Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial
6. SEPLA, Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas.
7. USCA, Unión Sindical de Controladores Aéreos.
8. SEMAF, Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios
9. COIN, Colegio oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos
10. CIAIM, Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.
11. AVJK 5022, Asociación de Afectados del Vuelo KJ5022.
12. Colegio Oficial y Asociación de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos de España.

y de tres personas a título particular.

Se han valorado muy positivamente todas las aportaciones realizadas y se han incorporado muchas de ellas al anteproyecto de ley. Entre las observaciones incorporadas cabe destacar las relacionadas con el fortalecimiento de la independencia de las personas miembro del Consejo de la Autoridad, mediante la dedicación exclusiva a sus respectivos cargos y su sometimiento a un régimen de incompatibilidades. De igual modo, se ha previsto un sistema de autonomía financiera para la Autoridad, se ha intensificado el papel del Congreso de los Diputados en el nombramiento de las personas miembro del Consejo y se ha potenciado la transparencia y la participación en el procedimiento de investigación técnica.

B. Trámite de información pública

Entre el 11 de junio y el 2 de julio de 2021 se realizó el trámite de información pública previsto en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Las aportaciones recibidas y su valoración son las siguientes:

1. <u>José Antonio Fernández Contreras, Jefe de Sección de la CIAF</u>

   Plantea una corrección técnica en el artículo 6 (artículo 5 del texto sometido a observaciones), en el sentido de que los incidentes no se clasifican en graves y leves.

   Se acepta la observación (que también ha realizado la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) en el marco del trámite de audiencia pública) y se modifica el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

artículo 6.1 (artículo 5.1 del texto sometido a observaciones) para adaptarlo a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Directiva sobre la Seguridad Ferroviaria, de 11 de mayo de 2016 (Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la Seguridad Ferroviaria).

2. CONFEBUS

Es una de las entidades a las que se le ha dado participación en el marco del trámite de audiencia. En dicho trámite, reprodujeron las observaciones ya realizadas en el marco de la información pública, por lo que se realiza una remisión a la valoración que consta posteriormente en esta memoria sobre este punto.

3. Francisco Javier Díez Sacristán

Llama la atención sobre la existencia de una oficina para la asistencia a víctimas de accidentes aéreos y no, en cambio, para la asistencia a víctimas de accidentes ferroviarios, navales, etc.

Solicita que la creación de un organismo multimodal de investigación de accidentes vaya acompañada de la creación de un organismo multimodal de asistencia a víctimas.

La valoración sobre la creación de una unidad específica de asistencia a víctimas se realiza más adelante en observaciones realizadas por otras entidades consultadas en el trámite de audiencia pública, considerándose adecuada la creación de una Unidad de Relaciones con las Víctimas dependiente de la Secretaría General pero no aceptándose la inclusión dentro del ámbito de actuación de la Autoridad de una asistencia integral a las víctimas más allá del procedimiento de investigación técnica que constituye su objeto principal, al considerarse que esta atención se puede prestar de forma más adecuada desde otras instancias.

4. Ángel M. García Martínez, Coordinador de Seguridad e Inspección Marítima. DGMM. (Capitanía Marítima de Cádiz)

- Se acepta la observación relativa a la inclusión en el artículo 2 de una referencia al Reglamento (UE) 1286/2011 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2011, por el que se adopta, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, una metodología común para la investigación de siniestros e incidentes marítimos, ya que es de aplicación directa, como ocurre con el Reglamento 996/2010 en el modo aéreo.

- Respecto a la inclusión en el mismo precepto del Código de Investigación de Siniestros de la OMI, se acepta incluir una referencia a la misma junto con las Directrices sobre el trato justo de la gente del mar.

- Por lo que se refiere a la alegación relativa a que se prohíba que puedan participar los órganos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en una investigación, por incurrir en un posible conflicto de intereses, se acepta parcialmente y se incluye un inciso en el artículo 10.3 en relación con la existencia de un potencial conflicto de intereses.

5. Antonio García Álvarez, Vocal suplente de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM)

- En cuanto a la alegación para que se amplíe el ámbito de aplicación de las investigaciones del artículo 5 (artículo 4 del texto sometido a observaciones), para que se recoja el supuesto de que España se encuentre o pueda convertirse en un Estado sustancialmente interesado (SIS) de acuerdo con el "Código de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

normas internacionales y prácticas recomendadas para una investigación de seguridad en un siniestro marítimo o incidente marítimo" de la OMI o en investigaciones multinacionales en las que se invite a España a participar o decida llevar a cabo una investigación independiente, se acepta y se da una nueva redacción al artículo y se incluye un apartado diferenciado en el artículo 24 del anteproyecto, para contemplar la colaboración con otras Autoridades de Investigación Técnicas.

- Respecto a los supuestos en los que estén involucrados varios modos de transporte, al tratarse de una Autoridad de investigación multimodal, se encuentra debidamente recogido en el ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley.

- Por lo que se refiere a que las exclusiones del artículo 5.3 (artículo 4.3 del texto sometido a observaciones) no deberían operar si interviene en el siniestro una unidad de la flota civil española. Se acepta.

- Respecto a la alegación al artículo 9, la Autoridad será el único organismo nacional competente y responsable de la investigación técnica, sin perjuicio de la coexistencia de otras investigaciones sobre el accidente o incidente.

- Finalmente, respecto a las alegaciones sobre el artículo 13 (artículo 12 del borrador sometido a observaciones), además del régimen de protección de la información de la investigación, prevista en los artículos 16 y siguientes (artículo 15 y ss del borrador sometido a observaciones), en todo caso, la Autoridad deberá respetar lo dispuesto en la normativa sobre protección de datos de carácter personal, sin que se considere preciso realizar una mención al respecto.

6. Rubén Bartolomé García.

   - En su opinión, de cara a la creación de esta autoridad técnica, será necesario que los miembros de la misma sean personas profesionales habituadas al estudio técnico de transportes multimodales. Será necesario también establecer unos procedimientos técnicos y normativas aplicables como existen en otros campos.

     A este respecto destacar que el anteproyecto ya prevé la necesaria cualificación profesional de las personas integrantes de la Autoridad.

   - Respecto a establecer procedimientos técnicos y normativa como existen en otros campos, no se acepta ya que dicha normativa ya existe en cada uno de los modos de transporte en cuyo ámbito operará la futura Autoridad. A ello se une que los procedimientos técnicos deben abordarse en los protocolos internos de trabajo que se aprueben, una vez esté constituida la Autoridad.

7. Personas investigadoras de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, CIAIAC (Francisco Javier Hernández Sanz, Esperanza Herraiz Monseco, Jorge Bermejo Nozal, Diego Mejías Zori, Álvar Cebrián Gorozarri, Jorge del Valle García, Francisco Javier Hernández Sanz, Carlos Pérez Pérez, María Cristina Serrano Bernedo y Luis García Sanz)

   - Se acepta la observación a la exposición de motivos para recoger la última versión del Anexo 13 del Convenio de Aviación Civil Internacional.

   - No se acepta, sin embargo, la propuesta de nueva denominación de la Autoridad.

   - En cuanto a sustituir el término “participación de los afectados en las investigaciones” por el del “derecho de los afectados a estar permanentemente

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

informados de la marcha de la investigación", se realiza una remisión a la valoración efectuada al respecto en las observaciones recibidas en la fase de audiencia pública.

- Respecto a la participación de las personas investigadoras como peritos se dan por reproducidas las consideraciones formuladas en relación con observaciones similares recibidas en la fase de audiencia pública.

- Por lo que se refiere a la adscripción de la Autoridad al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas en el trámite de audiencia pública respecto a una observación similar de la Plataforma de Profesionales por la Seguridad del Transporte, entre otros.

- No se acepta la propuesta de modificación del artículo 17.2.a) (artículo 16.2.a) del borrador sometido a observaciones) para flexibilizar la obligación de información factual a las víctimas en el plazo de 48 horas orientada a que el traslado de información factual sobre el accidente o incidente a víctimas, familiares y asociaciones de víctimas sea orientativo. Se considera que de aceptarse se menoscabaría el refuerzo de los derechos de víctimas y familiares que persigue el anteproyecto de ley. Además, no se comparte la preocupación por eventuales filtraciones de información, pues toda persona que tenga acceso a la información reservada de la investigación (incluidas víctimas y familiares) está sometida al deber de reserva, a lo que se añade la previsión del propio artículo 17.2 (artículo 16.2 del borrador sometido a observaciones), de que la información se les dará siempre que la Autoridad considere que con ello no se dañan los objetivos de la investigación.)

- En cuanto a la propuesta relativa al artículo 17.2.b) (artículo 16.2 b) del borrador sometido a observaciones), de que no se dé acceso a víctimas y familiares a información de carácter provisional, por considerarse que ello puede redundar negativamente en el prestigio de la Autoridad, no se acepta, debiendo reiterarse las salvaguardas que el propio precepto establece (capacidad de la Autoridad de no dar acceso a información en caso de considerar que ello perjudica de los objetivos de la investigación). Además, el informar sobre el contenido de informes preliminares está previsto en el Reglamento 996/2010, de 20 de octubre de 2010.

- Por lo que hace a las alegaciones a los artículos 25 y 34 (artículos 24 y 33 del borrador sometido a observaciones), precisamente la Secretaría General es el órgano administrativo que debe dar apoyo transversal a las tres Direcciones de investigación técnica, considerándose innecesaria la creación de una cuarta Dirección de carácter horizontal.

- En cuanto a la propuesta de que el Consejo solamente tenga funciones de asesoramiento a la persona que ostente su Presidencia y de representación institucional, pero que en ningún caso sea quien apruebe los informes técnicos, cabe señalar que se ha optado por un modelo institucional distinto, en el que el Consejo como órgano colegiado independiente es quien debe valorar los informes, dejando la tarea institucional a la persona que ostente su Presidencia. No se acepta la propuesta de que el Consejo deje de ser el órgano decisorio de la Autoridad para convertirlo en un comité de personas expertas o asesoras, por ser incongruente con la naturaleza de la Autoridad y contraproducente para que ésta ejerza adecuadamente sus funciones. No en vano, uno de los principales refuerzos a la independencia de la Autoridad que se han introducido en el anteproyecto es precisamente el sometimiento de personas miembro del Consejo a un estricto régimen de incompatibilidades.

- En lo relativo a que se prevea que la persona titular de la Secretaría General pueda tener no sólo titulación en Derecho sino, alternativamente, una titulación

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

relacionada con el ámbito material propio de la Autoridad, se reitera lo ya señalado en contestación a planteamientos similares recibidos de otras entidades en cuanto a la garantía de la especialización técnica de la estructura organizativa de la autoridad regulada en el anteproyecto, si bien, dadas las funciones que tiene encomendadas la persona titular de la Secretaría General, se considera que el perfil descrito es el que mejor responde a los cometidos que ha de desarrollar.

En cualquier caso, las titulaciones relacionadas con el ámbito material de la Autoridad están adecuadamente representadas en el ámbito de experiencia profesional requerido para el Consejo y las personas titulares de las distintas Direcciones de investigación técnica.

Resulta esencial para cualquier AAI y, particularmente, para la regulada en esta ley, contar con conocimientos jurídicos adecuados, especialmente al considerarse que, teniendo personalidad jurídica diferenciada del Ministerio al que está vinculada, la Autoridad no contará con la asistencia de los servicios comunes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de personal, contratación, gestión financiera, etc.

- En cuanto a la asignación a la Secretaría General de la "llevanza del Registro de Recomendaciones de Seguridad y del seguimiento del cumplimiento de las mismas" (art. 33.2.o), se trata de unificar en un órgano común a las tres Direcciones de investigación técnica la tarea administrativa de llevanza de un registro. Lógicamente, la valoración sobre el cumplimiento de las recomendaciones ha de ser realizado por cada Dirección de investigación técnica, lo que se deberá desarrollar y especificar adecuadamente en el Estatuto Orgánico.

- Respecto a la inclusión de la función de realizar las comunicaciones oficiales por parte de la Secretaría General, no se acepta puesto que se considera preferible que las mismas se realice por quién se determine para cada caso en función de las circunstancias concurrentes.

- Finalmente, tampoco se acepta la propuesta de precisar en la disposición adicional segunda el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres se refiere al personal directivo, ya que el artículo 16 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se refiere a los nombramientos y designaciones de "los cargos de responsabilidad", tal y como se ha recogido en el anteproyecto de Ley.

8. Begoña López. Investigadora de la CIAIC.

- Se acepta la propuesta de redacción al artículo 4.3 (artículo 6.3 del texto sometido a observaciones) sobre definición de incidente grave, y se remite a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento UE 996/2010.

- No se acepta la alegación al artículo 7.3 para limitar el acceso de la información técnica a las víctimas y sus familiares, ya que el anteproyecto de Ley parte del principio de transparencia. Todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa europea de directa aplicación y en las previsiones realizadas en el propio anteproyecto sobre la protección de la información reservada.

- No se acepta la propuesta de modificación del artículo 13 (artículo 12 del borrador sometido a observaciones) sobre los plazos de emisión del informe final, toda vez que se considera que ha de existir una decisión expresa de la Autoridad para ampliar, en su caso, los plazos de investigación.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- No se acepta la propuesta de redacción al artículo 17 (artículo 16 del borrador sometido a observaciones), ya que ese grado de concreción sobre el desarrollo de las funciones de los distintos órganos de la Autoridad ha de ser objeto, en su caso, de regulación en el Estatuto orgánico.

- No se acepta la propuesta de redacción del artículo 23.2, (artículo 22.2 del borrador sometido a observaciones) ya que los tiempos del proceso judicial no pueden detenerse por la existencia de una investigación técnica.

- Tampoco se acepta la propuesta de redacción del artículo 28.2 (artículo 27.2 del borrador sometido a observaciones) pues limitaría el ámbito profesional para ser persona miembro de la Autoridad a que se haya sido investigador/a de la misma.

- Finalmente, tampoco se acepta la propuesta de redacción del artículo 33 (artículo 32 del borrador sometido a observaciones) ya que el trámite de información a las partes, y las posibles modificaciones en el informe derivadas de su sustanciación, debe ser previa a la aprobación final del informe. Asimismo, se considera que este trámite debe hacerse de forma simultánea y con el trámite de información a las víctimas.

9. <u>José María Morillas Sanz. Investigador de la CIAIAC</u>

- Sobre la exposición de motivos, no se considera necesario matizar el párrafo sobre el principio de participación de las personas afectadas, ya que el régimen jurídico aplicable será el establecido en el articulado. Sí se acepta incluir una referencia a la normativa internacional para mayor claridad del texto.

- Respecto a la alegación al artículo 1, cabe aclarar que los modos de transporte sobre los que ejercerá su actividad de investigación la Autoridad se encuentran definidos en el artículo 2 del anteproyecto.

- Más allá de la calificación jurídica de si el procedimiento de investigación es un procedimiento administrativo, se considera oportuno señalar expresamente que se aplica supletoriamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues cubre las posibles lagunas procedimentales que pudieran existir.

- En cuanto a la partición de las personas interesadas en el procedimiento de investigación, no procede que se ejercite a través de la autoridad judicial, ya que la investigación técnica y la judicial son procesos diferentes. La participación en el procedimiento de investigación se fundamenta en el principio de transparencia y tiene como límites los establecidos en la propia normativa respecto del acceso a la información.

- Tampoco se considera necesario añadir que se hará un seguimiento de las recomendaciones de seguridad "*operacionales*", pues se hará seguimiento de todas las recomendaciones de seguridad que se realicen.

- Respecto a la propuesta de modificación del artículo 17.2.a) (artículo 16.2 a del borrador sometido a observaciones) no se acepta, teniendo en cuenta lo ya señalado anteriormente al respecto de esta misma cuestión.

- El régimen aplicable establecido en el artículo 19 (artículo 18 del borrador sometido a observaciones) sobre extensión y límites del carácter reservado de la información es congruente con la aplicación de las reglas y principios establecidos en la normativa de la UE sobre la materia, así como con las previsiones constitucionales. La decisión sobre si mantiene la reserva de la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

información deberá ser determinada por la Autoridad en cada caso, sin perjuicio de la posible revisión de esta decisión por la autoridad judicial.

10. Esmeralda Domínguez Sánchez. Investigadora de la CIAIAC

No realiza alegaciones al anteproyecto, sino que manifiesta su opinión negativa sobre el funcionamiento actual de la CIAIAC.

11. Miguel Ángel Morales Moreno, Belén Andrés Merino, José Luis López de la Fuente. Personas investigadoras de la CIAIC

- En relación con incluir en el anteproyecto las definiciones de parte, víctima o interesado, no se considera necesario puesto que son conceptos ampliamente conocidos en nuestro ordenamiento jurídico.

- Por lo que se refiere a la observación referida a que la normativa internacional ya regula la colaboración con otras autoridades de investigación y el posible conflicto que se puede producir, señalar que en caso de discrepancia siempre primará la normativa internacional.

- Considera innecesaria la previsión del artículo 8.5 relativa a que la persona investigadora encargada deba firmar un documento con las atribuciones de cada persona representante acreditada, puesto que sus atribuciones ya vienen marcadas por la normativa. A este respecto se considera que este documento (que, en cualquier caso, recogerá las atribuciones previstas normativamente) puede facilitar y ayudar a la persona destinataria, al conocimiento y recordatorio de las mismas.

- Respecto al artículo 24.1(artículo 23.1 del borrador sometido a observaciones), reitera el argumento ya esgrimido de que la normativa internacional ya regula la difusión de los informes de investigación entre las partes. En contestación a ello, se reitera la prevalencia de la norma internacional en caso de conflicto.

- En lo relativo a la participación de una persona investigadora como perito judicial, se realiza una remisión a lo señalado en contestación a observaciones similares recibidas en el marco del trámite de audiencia pública.

- Respecto a la observación al artículo 31.4 (artículo 30.4 del borrador sometido a observaciones), señalar que no se considera necesaria la asistencia de todo el equipo investigador a la sesión del Consejo en la que se delibere y apruebe un informe técnico, siendo suficiente la asistencia de la persona titular de la Dirección de investigación técnica competente, como responsable de elevar el informe y asistir técnicamente al Consejo y a la persona que ostente su Presidencia.

- Finalmente, respecto a la duplicidad con la normativa internacional que supone, en opinión de estas personas investigadoras, las previsiones del artículo 33.2.f) (artículo 33.2 f) del borrador sometido a observaciones), se reitera lo señalado en los párrafos anteriores y la prevalencia de la norma internacional en caso de conflicto.

12. Sindicato de Bomberos Aeroportuarios

El Sindicato de Bomberos aeronáuticos ha presentado un documento extenso de alegaciones, que se analizan por grupos en función de la materia afectada:

- Propuesta de que se considere al Cuerpo Técnico de Bomberos como parte de la Autoridad o del procedimiento de investigación.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Las alegaciones afectan al artículo 2.2 (las personas bomberos aeronáuticos deberían entrar entre las especialidades a considerar persona asesora o investigadora, al ser las primeras en llegar al lugar del accidente o incidente y las más formadas en materia de incendios); al artículo 7 (debe señalarse que las personas bomberos aeronáuticos deberán cooperar para dilucidar las causas del accidente o incidente); al artículo 8 (debe especificarse el organigrama mínimo de un equipo de investigación multidisciplinar); al artículo 10 (el cuerpo técnico de personas bomberos debe tener representación en las actuaciones de investigación); al artículo 31(artículo 30 del borrador sometido a observaciones) (en el caso de accidentes aéreos, las personas bomberos aeronáuticos deben asistir a las reuniones del Consejo); y al artículo 33 (artículo 32 del borrador sometido a observaciones) (el organigrama previsto para la Dirección de investigación técnica de accidentes o incidentes de aviación civil debe incluir a las personas bomberos aeronáuticos).

No se aceptan estas alegaciones señaladas ya que en el anteproyecto no se especifican nominativamente las posibles titulaciones, profesiones o especialidades, siendo la opción elegida el recurso a fórmulas como reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad o con titulación de grado o equivalente relacionada con el ámbito material propio de la Dirección de investigación de que se trate. De otra forma, se congelaría una cuestión de clara evolución a raíz de los avances técnicos y la adecuación de los sistemas formativos y profesionales a los mismos, con claro riesgo de obsolescencia práctica de la norma legal a corto/medio plazo.

En este sentido, habrá de ser a través de normas posteriores de menor rango o de la propia aplicación de la ley y de dichas normas como se garantice la participación en las actuaciones de la Autoridad de todas las especialidades profesionales relacionadas con su ámbito material de actuación (incluyendo la de persona bombero aeronáutico): formando parte de su estructura; participando en investigaciones concretas (artículo 10.3); o siendo convocados como personas expertas a reuniones específicas del Consejo (artículo 31.5) (artículo 30.5 del borrador sometido a observaciones) .

- Propuestas relacionadas con normativa de carácter sectorial, que exceden al ámbito material del proyecto normativo y por ello no cabe aceptar:

  - Propuesta (artículo 9) de que se notifiquen al Cuerpo Técnico de Personas Bomberos los accidentes o incidentes de aviación civil, al mismo tiempo que a la Autoridad. Debe analizarse en el ámbito de la normativa sobre protección civil.

  - Propuesta (artículo 12) (artículo 11 del borrador sometido a observaciones) de que las declaraciones de las personas bomberos tengan valor de prueba testifical, como tienen las de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Debe valorarse en el ámbito de la normativa de carácter procesal.

    Respecto al mismo artículo 12 (artículo 11 del borrador sometido a observaciones) y las menciones a la normativa europea (Reglamento UE 996/2010, de 20 de octubre) y a documentos OACI, de los cuales el Sindicato deduce que no se debe restringir a la Autoridad el acceso a los restos y pruebas, debe señalarse que el Reglamento de la UE es prevalente, por aplicación del sistema de fuentes del Derecho, al contenido de cualquier norma interna, en aquello en lo que pudieran contradecirse, y que lo mismo ocurre con otros documentos internacionales siempre que estos últimos tengan consideración de tratado internacional.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En cuanto a su mención a eventuales contradicciones entre el Real Decreto 1053/1985, de 25 de mayo, sobre ordenación de la estadística de las actuaciones de los Servicios contra Incendios y de Salvamentos, se considera que no hay posible colisión entre la regulación de la integridad de la información en el marco de una investigación competencia de la Autoridad y una norma destinada a regular la forma de recabar información de carácter estadístico.

- Propuesta (artículo 20) (artículo 19 del borrador sometido a observaciones) de creación de un grupo técnico paralelo en los aeropuertos, que se pueda activar para poder colaborar en las investigaciones de la Autoridad. No cabe aceptar la propuesta, dado que la creación de grupos o estructuras ajenos a la Autoridad excede del ámbito material de este proyecto normativo.

- Propuesta (artículo 23) (artículo 22 del borrador sometido a observaciones) de que las personas bomberos aeronáuticos puedan ser llamados como peritos por órganos judiciales, y de creación de una escuela de formación para que crezca la cifra de personas dedicadas a esta profesión y su formación esté actualizada. No cabe aceptar la propuesta, el proyecto normativo aborda en este punto determinadas cuestiones en relación con la participación de su personal en procesos judiciales, que no excluyen que las personas bomberos aeronáuticos sean llamados como peritos ni las cuestiones generales de formación relativas a dicha cualificación profesional, cuestiones ambas que exceden del ámbito material de este anteproyecto.

- Propuesta (artículo 25) (artículo 24 del borrador sometido a observaciones) de desarrollo de las cuestiones relativas al funcionamiento y estructura de la dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil (organigrama, puestos, etc.). No se acepta la propuesta, por ser materia a abordar en el Estatuto orgánico de la Autoridad.

  La misma consideración debe realizarse respecto a las propuestas relativas al artículo 28 (artículo 27 del borrador sometido a observaciones) (que se regule la frecuencia mínima de las reuniones del Consejo, organización interna, etc.) o al artículo 32 (artículo 31 del borrador sometido a observaciones) (rendición de cuentas del personal directivo de la Autoridad y con qué frecuencia será).

- Finalmente, hay varias alegaciones relativas a distintos aspectos del régimen jurídico establecido en el anteproyecto de ley, que no se aceptan por los argumentos que se exponen a continuación:

  - Propuesta al artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones) de que los accidentes o incidentes de aviación civil a investigar incluyan los que se produzcan en el entorno aeroportuario (torre de control, terminal, túneles internos…). No cabe admitirla, pues en este aspecto el ámbito material de actuación de la Autoridad se ha circunscrito a las previsiones establecidas a este respecto en el Reglamento de la UE que resulta de directa aplicación.

  - El sindicato considera contradictorios entre sí los artículos 14 y 15 (artículos 13 y 13 del borrador sometido a observaciones) No se acepta porque no se comparte dicha apreciación: el hecho de que las recomendaciones no sean vinculantes, como establece la normativa internacional aplicable en todos los modos de transporte, no implica que no se pueda hacer seguimiento de su cumplimiento.

  - Respecto a que se garantice la confidencialidad, no solo por las víctimas o personas supervivientes sino por las propias personas intervinientes, cabe

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

aclarar que el artículo 16 (artículo 15 del borrador sometido a observaciones) define lo que se considera “información de la investigación” y su finalidad (apartado 1º), determina cuál tiene “carácter reservado” (apartado 2º) y establece un régimen especial para el modo aéreo derivado de la aplicación directa del Reglamento de la UE (apartado 3º). Respecto de la información de carácter reservado, el artículo 19.1 (artículo 18.1 del borrador sometido a observaciones) establece que todas las personas que hayan tenido acceso a la misma, por su participación en la investigación técnica o su relación con el accidente o incidente investigado, deberán mantener el deber de reserva respecto de la divulgación de la información, de forma está garantizado para todas las personas intervinientes. En este sentido, se entiende que el anteproyecto de ley garantiza el fin señalado por el sindicato.

13. José Antonio Lagares Fernández

Considera que el sistema de nombramiento de las personas miembro del Consejo (artículo 28) (artículo 27 del borrador sometido a observaciones) no garantiza la independencia de la Autoridad. No realiza ninguna propuesta alternativa en lo que se refiere al sistema de nombramiento. No se comparte la apreciación de falta de independencia, por las razones reiteradamente señaladas al respecto en esta memoria en la valoración de aportaciones similares recibidas en marco del trámite de audiencia.

14. Asociación Española de Titulados Náutico Pesquero (AETINAPE)

Es una de las entidades a las que se le ha dado participación en el marco del trámite de audiencia. En dicho trámite reprodujeron las observaciones ya realizadas en el marco de la información pública, por lo que se realiza una remisión a la valoración que sobre las mismas consta posteriormente en esta MAIN.

15. Alejandro Iglesias Marqués (funcionario de la CIAIM)

- Se acepta modificar el párrafo 7º de la exposición de motivos para añadir una referencia al Protocolo de 1978, relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques (MARPOL), 1973, hecho en Londres el 17 de febrero de 1978 y ratificado por España el 22 de junio de 1984.

- Propuesta al artículo 2.2.b), se acepta la propuesta de incluir una referencia al reglamento de la Comisión Europea aplicable y a la normativa internacional concreta en la que se regulan los derechos de la gente del mar.

- En relación con las facultades del equipo investigador establecidas en el artículo 8 4.d) (instar autopsias) y e) (instar exámenes médicos), no se acepta, al no compartir que haya una limitación de las competencias del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, adscritos al Ministerio de Justicia o, en su caso, a aquellas Comunidades Autónomas con competencia en la materia, sino que lo que se establece es la facultad para instar que los organismos competentes realicen la autopsia o los exámenes médicos.

- En relación con la propuesta de introducción de una disposición adicional para modificar el Real Decreto 32/2009, de 16 de enero, por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples, de forma que se actuase de forma coordinada también con la Autoridad en el ámbito de sus competencias, cabe señalar que el artículo 20.2 del anteproyecto (artículo 19.2 del borrador sometido a observaciones) ya prevé que la Autoridad mantendrá las debidas relaciones de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

colaboración con las instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de investigación.

- Respecto a las alegaciones al artículo 22 (artículo 21 del borrador sometido a observaciones), sobre relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, cabe señalar, en primer lugar, que no se aprecia incongruencia entre el establecimiento de la obligación de denunciar los hechos que puedan constituir un ilícito penal y el hecho de que la finalidad de la investigación técnica no sea la de determinar culpa o responsabilidad.

  Por otro lado, aunque la autoridad judicial tenga conocimiento directo de los sucesos con víctimas a través las FCSE y Policías Autonómicas, que intervienen de oficio, se considera conveniente mantener la obligación de comunicación por parte de la Autoridad a las autoridades judiciales.

- Se admite la propuesta sobre el artículo 23.2, último párrafo (artículo 22.2 del borrador sometido a observaciones), de eliminar que el informe pericial ha sido emitido "*por la Autoridad*", ya que es el perito designado quien lo emite, lo hace llegar al órgano peticionario, responde de su contenido y puede ser requerida en el juicio para comprender y valorar mejor el dictamen realizado.

16. Colegio de Abogados de Barcelona, ICAB (mismo escrito recibido de dos remitentes distintos: Jaime Rodrigo Larrucea e Isidoro García Sánchez)

    Respecto a la observación de que el articulo 2.2 b) del anteproyecto incluya una referencia al artículo 265.10 TRLPMM, para que se respeten sin excepciones los derechos de la gente del mar, cabe señalar que, con la aprobación de la Ley, el artículo 265.10 TRLPMM quedaría derogado. Por tanto, para garantizar la aplicación de las Directrices sobre el trato justo a la gente del mar, se incluye expresamente en el anteproyecto de Ley una referencia en tal sentido.

    Por otro lado, en cuanto a la inclusión de un nuevo precepto sobre prevención de la autoinculpación en las declaraciones de testigos que puedan inferir responsabilidad penal, señalar que se acepta parcialmente, incorporándose un nuevo precepto con los derechos de las personas declarantes (artículo 11), con una redacción amplia que dé cabida a lo establecido en las normativas sectoriales correspondientes.

    Por lo que se refiere a la inclusión de un nuevo precepto sobre protección de testigos y otras partes implicadas, para que sus testimonios o las pruebas que aporten no se admitan en procedimientos civiles o penales contra ellos, tal y como viene el Código para la Investigación de Siniestros y Sucesos Marítimos de la OMI, dado que en el artículo 2 del anteproyecto se recoge la aplicación de los derechos de la gente del mar derivados de las Directrices sobre trato justo y el Código de Investigación marítima, no procede reproducirlos en el articulado.

    Finalmente, no se acepta la observación para el establecimiento de un sistema de notificación anónima ("*universal*") de incidentes y cuasi accidentes, para ser investigadas en los términos que se establezcan reglamentariamente, dado que los sistemas de notificación de sucesos no deben ser regidos por las autoridades de investigación y su regulación ha de estar prevista en las normas sectoriales correspondientes.

17. Adolfo Vázquez Fernández. Funcionario adscrito a la CIAF.

    - No se comparte la oportunidad de modificar la denominación de la Autoridad.

    - En cuanto a dar un tratamiento más estricto a la "participación de los afectados" en las investigaciones, para que no tenga una aplicación expansiva, se realiza

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

una remisión a la valoración de las consideraciones de la CIAF sobre la misma materia, recibidas en el marco del trámite de audiencia pública.

- En cuanto a la propuesta al artículo 17.2.a) (artículo 16.2 a) del borrador sometido a observaciones), se reproduce lo señalado anteriormente sobre esta cuestión.

- En cuanto a la propuesta relativa al artículo 17.2 (apartados a y b) (artículo 16.2 del borrador sometido a observaciones), de que no se dé acceso a víctimas y familiares a información de carácter provisional, por considerarse que ello puede redundar negativamente en el prestigio de la Autoridad, no se acepta, debiendo reiterarse las salvaguardas que el propio precepto establece (capacidad de la Autoridad de no dar acceso a información en caso de considerar que ello redunda en contra de los objetivos de la investigación). Además, el informar sobre el contenido de informes preliminares está previsto en el Reglamento 996/2010, de 20 de octubre de 2010.

- Respecto a la eliminación de la posibilidad de que las personas miembro o que formen parte del personal de la Autoridad puedan ser llamadas como peritos por un órgano judicial, no se acepta, por las consideraciones ya realizadas sobre la materia al analizar propuestas similares recibidas en el marco del trámite de audiencia pública a los que posteriormente se hará referencia.

- En lo relativo a lo alegado sobre los procedimientos de autorización de desplazamientos del personal de la Autoridad en el marco de las investigaciones, se trata a una materia a abordar en el Estatuto orgánico de la Autoridad o en otras reglas dictadas al amparo del mismo.

- Respecto a que los procedimientos mencionados en el apartado anterior sean resueltos íntegramente dentro de la Autoridad, se recuerda que ésta se crea como organismo con personalidad jurídica propia y diferenciada del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

- En cuanto a la creación de un departamento de apoyo técnico propio de la Autoridad (laboratorios, extracción y análisis de datos de registros, gabinete de psicología y ergonomía...), se trata de materia abordar en el Estatuto orgánico de la Autoridad.

- Respecto a la necesidad de aclarar qué órgano decide el inicio de las investigaciones, se recuerda que el artículo 9.2 del anteproyecto establece que dicha apertura se realizará de oficio por acuerdo de la Autoridad, de lo que se infiere que es competencia del Consejo. Sin perjuicio de ello, se acepta la observación, incluyendo una nueva función (h) del Consejo en el artículo 27 del anteproyecto de ley (artículo 26 del borrador sometido a observaciones).

- No se acepta la propuesta de que el Consejo deje de ser el órgano decisorio de la Autoridad para convertirlo en un comité de personas expertas y asesoras, por ser incongruente con la naturaleza de la Autoridad y sus garantías de independencia, reiterándose lo señalado al respecto en contestación a observaciones similares recibidas en fase de información pública.

- En cuanto a la necesidad de que las personas candidatas a miembros del Consejo acrediten conocimiento y experiencia en la materia, independencia y desvinculación de cualquier organización o grupo de interés, se reiteran los comentarios realizados al analizar el marco del trámite de audiencia los cuestionamientos que distintas organizaciones hacen sobre esta cuestión.

- En cuanto a que se prevea que la persona titular de la Secretaría General pueda tener no sólo una titulación en Derecho sino, alternativamente, ser una persona

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

con una titulación relacionada con el ámbito material propio de la Autoridad, no se acepta, reiterándose lo ya señalado en contestación a planteamientos similares recibidos en otras aportaciones ya analizadas al anteproyecto de ley.

- En cuanto a las funciones de relación con medios de comunicación hacia el exterior, no se prevé la creación de un órgano administrativo específicamente dedicado a la materia, sin perjuicio de que en el marco del Estatuto orgánico se pueda valorar la mejor manera de abordar esta labor.

18. Fernando Gómez Gómez. Escuela Aeronáutica Adventia – Universidad de Salamanca

- Respecto a que la Autoridad debe contar con autonomía plena a similitud de la National Transportation Safety Board (NTSB) de Estados Unidos, se realiza una remisión a las consideraciones efectuadas sobre la materia en contestación a otras alegaciones similares recibidas en el marco del trámite de audiencia.

- No se acepta que se incluya en el artículo 20.2 (artículo 19.2 del borrador sometido a observaciones), una referencia expresa a Universidades con oferta académica relacionada con el ámbito de actuación de la Autoridad entre las instituciones con las que se mantendrán relaciones de colaboración. Dichas Universidades ya se encuentran comprendidas en la expresión “eventuales instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica”, y el mencionar algunas instituciones sin citar otras, merma seguridad jurídica a la obligación general de colaboración que el anteproyecto de ley impone a la Autoridad.

  Esta valoración se extiende a la no aceptación de una mención expresa a la firma de acuerdos de colaboración entre la Autoridad y dichas Universidades.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

19. Colegio Oficial de Ingenieros Aeronáuticos de España

Consideran que la creación de un organismo multimodal no aporta beneficio alguno a la investigación técnica de accidentes o incidentes de aviación civil que "está regulada por OACI". En relación con esta cuestión se hace una remisión a las consideraciones esgrimidas sobre cómo la creación de un organismo multimodal redunda en beneficio de las investigaciones técnicas en los tres modos de transporte afectados, al producir evidentes sinergias sin merma alguna de la necesaria especialización técnica.

Consideran que la CIAIAC goza de independencia al mismo nivel que la Autoridad y que realiza sus investigaciones técnicas apartada de la búsqueda de responsabilidades. Piden paralizar el anteproyecto de ley.

No se comparte esta apreciación. Así, en la exposición de motivos se analiza la evolución de la estructura administrativa dedicada a la investigación técnica en los modos de transporte afectados hacia una independencia cada vez mayor. En este sentido, no se cuestiona lo avanzado en la materia, sin perjuicio de que se considera que este anteproyecto supone un paso adelante en el refuerzo de dicha independencia, al añadir la orgánica y la financiera a la funcional ya existente. Por otro lado, el anteproyecto no cuestiona que la actuación de las Comisiones actuales se dirige a la mejora de la seguridad sin búsqueda de culpas, objetivo que se mantiene y refuerza en la presente regulación.

20. Jesús Cendán Vázquez

Realiza un planteamiento general de rechazo al anteproyecto por considerarlo contrario a lo establecido en el Anexo 13 de OACI. Respecto a ello, cabe recordar que el Anexo 13 de OACI inspira el anteproyecto y está mencionado en su Exposición de motivos, si bien no tiene naturaleza de norma jurídica vinculante para los Estados miembros OACI, sino de recomendación.

En cuanto a sus consideraciones sobre partes concretas del anteproyecto cabe señalar lo siguiente:

- Composición del Consejo: considera que 2 personas expertas en aviación civil son pocas, al considerar que cada modo de transportes contará con 2 personas especializadas de las 6 previstas (Consejeros o Consejeras). Sobre esta cuestión, tan solo cabe mencionar que el interesado hace una afirmación que no responde a ninguna previsión establecida en el anteproyecto, puesto que no se determina que los Consejeros y las Consejeras deban pertenecer por terceras partes a ningún ámbito sectorial determinado.

- Considera excesiva la regulación de la información a las víctimas y sus familiares (le preocupa especialmente en los primeros momentos de la investigación y que se hable de su participación en la investigación). Sobre esta cuestión no realiza propuestas alternativas y se estima que las previsiones fijadas en el anteproyecto sobre la materia son ajustadas al necesario refuerzo de la transparencia y participación en el procedimiento de investigación técnica, conteniendo salvaguardas suficientes en beneficio del buen fin de la investigación técnica que deberá activar la propia Autoridad si lo estima necesario.

- Afirma que las cesiones del deber de reserva ante requerimientos del Ministerio fiscal en el orden penal o de Comisiones parlamentarias de investigación son contrarios al fin de la investigación. Sobre este punto se realiza una remisión a la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

valoración de aportaciones recibidas en el trámite de audiencia pública sobre la misma cuestión.

- Finalmente, tampoco se comparten las consideraciones efectuadas sobre que no ha de corresponder a la Autoridad hacer el seguimiento del cumplimiento de sus recomendaciones, entendiendo que debe hacerlo la autoridad aeronáutica.

21. Juan José Olivares. Investigador Coordinador de la CIAIAC.

- En el ámbito de la información a víctimas, partes y personas interesadas, considera que debe matizarse qué tipo de acceso se da a todas ellas, pero más allá de decir que son partes muy distintas, no concreta en qué debe traducirse su propuesta. Se considera que el anteproyecto hace una detallada regulación sobre esta cuestión que, en lo que se estime pertinente, podrá ser objeto de desarrollo en la normativa reglamentaria que ulteriormente se apruebe.

- Afirma que la posibilidad de que una persona investigadora sea llamada como perito en un juicio perjudica los fines de la Autoridad. Como valoración, se realiza una remisión a lo comentado sobre aportaciones similares recibidas en el marco del trámite de audiencia pública.

- Al respecto del artículo 33.2.f) (artículo 32.2 f) del borrador sometido a observaciones) considera que no se debería enviar un informe técnico a las víctimas antes de su consideración por el Consejo. Sobre esta cuestión cabe afirmar que el precepto no habla de envío del informe, sino de realización del trámite de información a las partes interesadas y a las víctimas, que no necesariamente implica el envío del informe propiamente dicho.

C. Trámite de audiencia pública

De acuerdo con lo establecido en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, con fecha 22 de junio de 2021 se inició el trámite de audiencia pública, mediante escrito por el que se daba participación en el mismo a 148 entidades (el listado se incluye como Anexo I de esta Memoria):

- De 4 entidades, no se ha recibido acuse de recibo.

- Se han recibido comentarios de 24 entidades que se han agrupado en 3 grandes bloques:

I. Observaciones de Organizaciones Sectoriales.
II. Observaciones de Asociaciones de víctimas de accidentes de transporte.
III. Observaciones de Organismos del Sector Público.

C.I. Observaciones de organizaciones sectoriales

1. Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte

Las cuatro entidades integrantes de la Plataforma de Profesionales por la Seguridad del Transporte son las siguientes:

- SEMAF (Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios)
- SEPLA (Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas)
- USCA (Unión Sindical de Controladores Aéreos)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- COMME (Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española).

Cada una de ellas ha presentado de forma individualizada un mismo documento de observaciones que contiene las alegaciones que la Plataforma realiza al texto y que, por ello, es objeto de análisis conjunto en la presente MAIN.

➢ Con carácter previo a abordar las observaciones concretas realizadas por la Plataforma respecto al articulado de la norma, debe señalarse lo siguiente en cuanto a su propuesta de atribuir el Sistema de Notificación de Sucesos a la Autoridad, con un adecuado régimen de protección de la información y extenderlo a los 3 modos de transporte (aéreo, marítimo y ferroviario):

No cabe aceptar esta propuesta, en atención a lo establecido en las tres normas de la UE que regulan el estatuto jurídico de los órganos u organismos encargados en cada Estado miembro de la investigación técnica de los accidentes e incidentes de aviación civil, ferroviarios y marítimos: el 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; la Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria; y la Directiva 2009/18/CE 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.

Dichas normas son vinculantes para el Reino de España de acuerdo con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y señalan lo siguiente en cuanto a la cuestión planteada:

- De acuerdo con el artículo 4.2 del Reglamento (UE) nº 996/2010, el órgano u organismo de la investigación debe ser "***independiente*** *desde el punto de vista funcional,* ***especialmente de las autoridades aeronáuticas nacionales responsables en materia de navegabilidad, certificación, operaciones de vuelo, mantenimiento, concesión de licencias, control del tránsito aéreo o de la explotación de los aeródromos*** *y, en general, de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses o misiones pudieran entrar en conflicto con la función que se haya confiado a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o que pudieran influir en su objetividad*".

- El artículo 22.1 de la Directiva (UE) 2016/798, dispone que "*cada Estado miembro velará por que* ***las investigaciones*** *sobre los accidentes e incidentes a que se refiere el artículo 20 sean efectuadas por un* ***organismo permanente****, que dispondrá de al menos un investigador capaz de desempeñar la función de responsable de la investigación en caso de accidente o incidente. Dicho organismo será* ***independiente****, en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria,* ***de cualquier administrador de infraestructuras, empresa ferroviaria, organismo de tarifación, organismo de adjudicación y organismo de evaluación de la conformidad*** *y de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación. Será* ***asimismo*** *funcionalmente* ***independiente de la autoridad nacional de seguridad, de la Agencia y de cualquier regulador de los ferrocarriles***".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- El artículo 8.1 de la Directiva 2009/18/CE, prevé que "*el **órgano de investigación** será **independiente** en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de **terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto** con el cometido que se le haya encomendado*".

  A partir de ahí, de la lectura sistemática y conjunta de la Directiva se concluye que el órgano de investigación no debe asumir competencias de seguridad marítima, dado que:

  - El propio artículo 8 contempla únicamente que se puedan ampliar por la normativa nacional las materias sobre las que puede realizar investigaciones el citado órgano.

  - Los artículos 16 y 17 (artículo 15 y 16 del borrador sometido a observaciones) prevén la recepción de los informes y la adopción de medidas conforme a ellos por las autoridades de seguridad, porque dichas autoridades son destinatarias de los mismos, con lo que, dado que su actuación puede ser analizada por el órgano de investigación, pueden considerarse una tercera parte implicada en la investigación.

Por lo que hace a la **propuesta de atribuir las funciones de vigilancia de la cultura justa en la notificación de sucesos de la aviación civil** (actualmente atribuido a la DG de Aviación Civil) a la Autoridad, se reitera lo señalado en el punto anterior, en cuanto a que la asunción de las funciones de supervisión del sector y de la investigación técnica de accidentes por un mismo organismo, tiene difícil encaje con la normativa UE en materia de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte.

- En cuanto a **incluir los accidentes de transporte por carretera** en el ámbito material de la investigación técnica de la Autoridad, es una cuestión que ha de analizarse, entre otros, con el Ministerio del Interior.

- Finalmente, en cuanto a **incluir la asistencia a víctimas como función de la Autoridad**, se coincide con la propuesta en lo relativo a la asistencia a las víctimas en todo lo relacionado con las investigaciones técnicas a llevar a cabo por la Autoridad. Sin embargo, la asistencia a las víctimas y sus asociaciones con carácter integral excede con mucho el ámbito de la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte y, por tanto, el de competencias del organismo de investigación.

No obstante lo anterior, a continuación se detalla la valoración de las **propuestas de la Plataforma al articulado** del anteproyecto:

Artículo 1. Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte.

Proponen:

- Eliminar la adscripción al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

- Que la Autoridad se rija por un Estatuto elaborado por su Consejo, y aprobado por el Gobierno (que lo remitirá a las Cortes Generales antes de su publicación).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Valoración:

El modelo elegido es una **Autoridad Administrativa Independiente (AAI)**, de las previstas en el artículo 109 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que ejerce labores de supervisión de la seguridad en los modos de transporte exclusivamente en el marco de la investigación técnica de los accidentes e incidentes y lo hace mediante la emisión de recomendaciones no vinculantes dirigidas a evitar su recurrencia (sin posibilidad de imponer dichas recomendaciones de forma coercitiva).

Como AAI está "vinculada al MITMA" a efectos puramente organizativos y presupuestarios (artículo 1.3 del anteproyecto).

El artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dice textualmente que:

> *"1. Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, **vinculadas a la Administración General del Estado** y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley."*

El Consejo de Estado, en el dictamen al anteproyecto de la ley 40/21015, de 1 de octubre, concluyó *que la inclusión de las autoridades administrativas independientes dentro de los organismos públicos vinculados o dependientes de la AGE, en general, y la aplicación del mismo control de eficacia y supervisión continua del artículo 60 previsto para los entes instrumentales, en particular, no resulta conforme a las exigencias de autonomía de estos entes para el correcto ejercicio de sus funciones. Las autoridades administrativas independientes -y, en especial, el Banco de España- deben recibir, dentro del sector público estatal, el tratamiento jurídico singularizado que demanda su posición institucional.*

Sus observaciones fueron atendidas y el artículo 85.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dispone que:

> *Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y supervisión continua, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 110.*

Por su parte, el 110, relativo al régimen jurídico de las AAI establece que:

> *1.Las autoridades administrativas independientes se regirán por su Ley de creación, sus estatutos y la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión y, supletoriamente y **en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto en esta Ley**, en particular lo dispuesto para organismos autónomos, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común.*
>
> *2. Las autoridades administrativas independientes estarán sujetas al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Por tanto, parece que las reticencias del Consejo de Estado al respecto de la posible compatibilidad de esta figura con la requerida independencia orgánica y funcional de estos organismos reguladores y de supervisión se han salvado en el texto finalmente aprobado en 2015 y actualmente vigente.

Con carácter general, dentro de la categorización general de las AAI podemos encontrar organismos cuya independencia funcional está acreditada, tales como el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Agencia Española de Protección de Datos, entre otras. La extinta LOFAGE no mencionaba a las autoridades administrativas independientes dentro de la clasificación de organismos públicos que realizaba en el artículo 43.1, pero se refería a las mismas, al margen de dicha clasificación, en sus disposiciones adicionales octava y décima.

Actualmente, en el INVENTE, constan 7 entidades identificadas como AAI:

- Agencia Española de Protección de Datos[2].
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia[3]
- Comisión Nacional del Mercado de Valores[4].

[2] La Agencia Española de Protección de Datos, es definida por la **Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre**, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, **como autoridad administrativa independiente de ámbito estatal**, de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, con personalidad jurídica y plena capacidad pública y privada, que actúa con plena independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.
Sus funciones son supervisar la aplicación de la Ley Orgánica 3/2018 y del Reglamento (UE) 2016/679 ejerciendo las funciones establecidas en su artículo 57 y las potestades previstas en el 58, en la ley orgánica y en sus disposiciones de desarrollo.
En lo que se refiere al Régimen Jurídico se rige por lo dispuesto en la citada LO 3/2018 y sus disposiciones de desarrollo y supletoriamente, en cuanto sea compatible con su plena independencia y sin perjuicio de lo previsto en el artículo 63.2 de la ley orgánica, se regirá por las siguientes normas citadas en el artículo 110.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:
- Ejercicio de competencias según lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Está sujeta al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos.

[3] La CNMC, creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, es un Organismo Público de los contemplados en los artículos 84.1, letra b) y 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
Según se establece en el artículo 2 de la **Ley 3/2013, la CNMC** se conforma como un organismo con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial.
La Ley 3/2013, de 4 de junio, al mismo tiempo que sienta las bases legales del régimen de funcionamiento de la CNMC, establece que éstas serán desarrolladas, en relación con la estructura y funciones de la Comisión, mediante real decreto, lo que se concretó con la **aprobación del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC.**
El **Real Decreto 531/2017, de 26 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, establece en su artículo 2 que la CNMC adquiere la forma jurídica de Autoridad Administrativa Independiente**, de conformidad con lo establecido en los artículos 109 y 110 de la ley 40/2015, de 1 de octubre.

[4] La CNMV fue creada por la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, que la configura como un Ente de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que supuso una profunda reforma de este segmento del sistema financiero español. Las Leyes 37/1998, de 16 de noviembre, del Mercado de Valores y la Ley 44/2002 han venido a actualizar la anterior, estableciendo un marco regulador adaptado a las exigencias de la UE. Dicha Ley 24/1988, fue derogada por el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, el cual integra su contenido junto a otras normas, también con rango de ley, relativas a los mercados de valores.
En el ejercicio de sus funciones públicas, la CNMV se rige por lo dispuesto en el citado Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre y en la normativa que lo desarrolla.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Consejo de Seguridad Nuclear[5].

- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

- Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

En cuanto al cuestionamiento efectuado por la Plataforma de que el Estatuto Orgánico sea aprobado por real decreto de Consejo de Ministros, por considerar más conveniente su aprobación por la propia Autoridad, aquí también hay diferente tipología de situaciones, pero no se acepta la observación, dado que en el futuro Estatuto de la Autoridad se abordarán cuestiones hasta la fecha recogidas en los actuales reales decretos reguladores de las 3 comisiones de investigación existentes que requieren desarrollo reglamentario, lo que supone una regulación más profunda y amplia que las propias de un reglamento de funcionamiento interno, lo que aconseja que la norma que apruebe el Estatuto orgánico tenga rango de real decreto acordado, por tanto, por el Consejo de Ministros.

Como ejemplos, cabe citar el Estatuto del CSN o la CNMC (Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear y el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia).

Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes.

Proponen:

Eliminar el inciso en negrita: "*2. La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.* ***Sin perjuicio de lo anterior, aunque del resultado de sus investigaciones pueda inferirse determinada culpa o responsabilidad de personas físicas o jurídicas, la Autoridad deberá informar plenamente acerca de las causas del accidente o incidente*****".**

Se acepta la propuesta de eliminación, por ser de hecho intrínseco a la actuación de la Autoridad el informar plenamente de las causas del suceso, sin necesidad de puntualización expresa.

Artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones). Accidentes e incidentes de aviación civil.

Proponen eliminar la referencia a que: "*4. La Autoridad actuará conjuntamente con la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares en los accidentes e incidentes en los que se vean involucradas además aeronaves militares*".

Adicional y supletoriamente, este organismo se regulará por lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
Mediante el Real Decreto 531/2017, de 26 de mayo, se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, establece en su artículo 2 que la CNMV adquiere la forma jurídica de Autoridad Administrativa Independiente, de conformidad con lo establecido en los artículos 109 y 110 de la ley 40/2015, de 1 de octubre.

[5] A la luz de los artículos 84.1.b), 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre**, el Consejo de Seguridad Nuclear es una autoridad administrativa independiente.** Su regulación es: Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, aprueba su Estatuto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

A este respecto la Plataforma realiza la propuesta sin motivarla, por lo que se desconocen las causas que justifican la propuesta. Por otro lado, existe la posibilidad de que se produzcan sucesos con implicación tanto de aeronaves civiles como militares, con lo que resulta necesario prever el trabajo conjunto de estas dos comisiones que, en su caso, tendrían competencias convergentes sobre el suceso. Por ello, no se acepta la propuesta de eliminación del apartado.

Artículo 7. Principios de transparencia y de participación de los interesados

En aras de una mayor transparencia y poniendo como ejemplo actuaciones de la NTSB norteamericana, proponen una serie de modificaciones al texto de las cuales se acepta la primera propuesta, coherente con el principio general de transparencia que pretende regir la actuación de la Autoridad y se da una nueva redacción al inciso final propuesto más acorde con las prácticas administrativas españolas.

En cuanto a la eliminación del apartado 2 que proponen, debe reseñarse que el régimen jurídico de la información en el ámbito de la Autoridad debe guardar en todo momento un equilibrio entre el carácter reservado de parte de la misma y el principio general de transparencia. La posibilidad de que, siempre motivadamente, haya limitaciones totales o parciales al acceso a la información no se considera contraria *per se* al principio de transparencia, estando además limitado desde el inicio por el mandato legal de mantener a víctimas y familiares informados de los avances de la investigación (mandato que se ve reforzado por la eliminación del término "razonable" para señalarse que en todo caso se atenderán las necesidades de víctimas y familiares). Por tanto, no se acepta la observación.

Artículo 8. Equipo investigador

La Plataforma propone:

- En el apartado 3, añadir el inciso en negrita: "*Los investigadores actuarán con plena independencia de criterio* ***y no podrán ni solicitar ni recibir instrucciones de ningún organismo privado ni publico distinto a la Autoridad*** *en el ejercicio de sus funciones".*

  El inciso es coherente con el refuerzo de la independencia del organismo, que es uno de los objetivos perseguidos con la creación de la Autoridad, razón por la que se acepta su inclusión.

- En el apartado 4, proponen someter las potestades de las personas investigadoras a que éstas dispongan de la correspondiente autorización judicial. Se incluye una referencia en tal sentido, para que se solicite cuando sea necesaria.

- Inclusión de un nuevo apartado 6: *"Los investigadores serán elegidos por el consejo con la aprobación del comité asesor".*

  No se acepta esta observación, ya que de acuerdo con la normativa de la UE aplicable a las investigaciones técnicas de accidentes en los modos de transporte (anteriormente reproducida), la independencia del organismo competente se predica de todos los actores del sector. En este sentido, se considera que, al reforzarse la independencia de las personas miembro del Consejo de la Autoridad (refuerzo del papel de las Cortes Generales, dedicación exclusiva, sometimiento al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la AGE), el establecer que sólo a ellas corresponda la elección del resto del personal del organismo es un refuerzo también de la independencia de éstas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 9. Inicio del procedimiento.

La Plataforma propone:

- En el apartado 2, eliminar la posibilidad de realizar actuaciones preliminares previas al inicio de la investigación, tan pronto se sepa del accidente/incidente.

  La justificación alegada es que las investigaciones deben ser iniciadas de oficio.

  En este punto se comparte que las investigaciones deben ser iniciadas de oficio, y así se establece en el propio apartado 2, la realización de actuaciones preliminares no es óbice para ello. No se acepta, por tanto, la observación.

- Añadir un nuevo apartado 3: "*En todos los casos, cualquier profesional aéreo, marítimo o ferroviario, podrá comunicar accidentes e incidentes a través del Sistema de Notificación de Sucesos*".

  Se reitera lo ya señalado sobre la no pertinencia, conforme a la normativa de la UE aplicable, de atribuir funciones de supervisión de la seguridad de esta naturaleza y de investigación técnica de accidentes a un mismo organismo. Establecido lo anterior, las cuestiones relativas al Sistema de Notificación de Sucesos no son objeto de esta norma.

- Añadir un nuevo apartado 4: "*Se investigarán todos aquellos accidentes e incidentes cuyos supuestos aparecen recogidos en los Artículos 4, 5 y 6*".

  Sobre esta cuestión hay que señalar que ya se recoge esta previsión en el apartado 3.

Artículo 10. Actuaciones de investigación.

En el apartado 3, 2º párrafo, proponen la siguiente modificación: *"La Autoridad podrá contar con la asistencia de expertos ~~de reconocido prestigio nacional o internacional en las materias relacionas con las cuestiones investigadas".~~*

A este respecto se desconoce la motivación y finalidad de la propuesta, ni en qué punto puede perjudicar a las actuaciones de investigación que las personas expertas con las que se cuente tengan reconocido prestigio en relación con las materias a tratar, por lo que no se acepta la observación.

Artículo 11. Derechos de las personas declarantes.

Proponen la inclusión de este nuevo precepto relacionado con los derechos de las personas declarantes. La Plataforma señala que su propuesta tiene fundamento en el Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de aspectos de seguridad de siniestros y sucesos marítimos (resolución MSC 255 (84)).

Se acepta parcialmente, incorporándose un nuevo precepto con los derechos de las personas declarantes (artículo 11), con una redacción amplia que dé cabida a lo establecido en las normativas sectoriales correspondientes

Artículo 12. Protección de la integridad de la información. (artículo 11 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone la eliminación del inciso final del apartado 2.c) y del apartado 2.d) completo:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

c) Cualquier uso de las pruebas que requiera su modificación, alteración o destrucción requerirá aprobación previa de la autoridad judicial. ~~En el caso de que no haya pronunciamiento expreso en el plazo dos semanas desde la solicitud, se considerará aprobada.~~

~~d) Las autoridades judiciales podrán concurrir a cualquiera de las actuaciones de lectura o tratamiento de pruebas. Asimismo, podrán incautarse de las mismas, conforme a lo previsto en la normativa específica, sin que esta incautación impida al equipo de investigación la posibilidad de acceder inmediatamente y sin restricciones a las mismas, y emplearlas~~".

Valoración:

- No se acepta habida cuenta de lo señalado en el artículo 12.1 del Reglamento (UE) 996/2010, que se considera razonable extender al resto de modos.

- No se comparte la eliminación de lo previsto en el apartado 2.d), al menos en el ámbito penal, pues no parece que una ley sectorial, ajena a la regulación del proceso judicial, pueda alterar la capacidad de actuar de las autoridades judiciales en la instrucción de un proceso penal.

  A título de ejemplo, se citan a continuación distintos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal[6] sobre esta materia:

  "Artículo 326.

  Cuando el delito que se persiga haya dejado ***vestigios o pruebas materiales*** *de su perpetración,* ***el Juez instructor o el que haga sus veces ordenará que se recojan y conserven*** *para el juicio oral si fuere posible, procediendo al efecto a la inspección ocular y a la descripción de todo aquello que pueda tener relación con la existencia y naturaleza del hecho.*

  (…)".

  Por otro lado, la admisión de la inclusión de un nuevo artículo (11) sobre derechos de las personas declarantes, refuerza la protección de éstas que ya de por sí puede realizar la propia autoridad judicial a la luz de los hechos y de acuerdo con lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, comenzando por el mandato establecido en su artículo 2.

  También el Reglamento (UE) 996/2010 al regular el estatuto del personal investigador de seguridad hace referencia a la concurrencia de la investigación técnica de seguridad con la investigación judicial y a la coordinación de las mismas:

  "Artículo 11. Estatuto de los investigadores de seguridad.

  1. Tras su nombramiento por una autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, y sin perjuicio de posibles investigaciones judiciales, el investigador encargado estará facultado para adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir con los requisitos de la investigación de seguridad.

[6] Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3. El investigador encargado hará extensivos a sus expertos y asesores, así como a los representantes acreditados y a los expertos y asesores de estos últimos, los derechos mencionados en el apartado 2, en la medida necesaria para que puedan participar de forma efectiva en la investigación de seguridad. Tales derechos se entenderán sin perjuicio de los derechos de los investigadores y expertos designados por la autoridad encargada de la investigación judicial.

Artículo 12. Coordinación de las investigaciones.

1. *Cuando se abra también una investigación judicial, se le notificará al investigador encargado. En dicho caso, el investigador encargado garantizará la trazabilidad y mantendrá la custodia de los registradores de vuelo y de todas las pruebas materiales. La autoridad judicial podrá nombrar a uno de sus agentes para que se desplace junto con los registradores de vuelo o las pruebas materiales al lugar en que se procederá a su lectura o tratamiento. En caso de que el examen o análisis de dichas pruebas pueda modificarlas, alterarlas o destruirlas, será necesaria la previa aprobación de las autoridades judiciales, sin perjuicio del Derecho nacional. La no aprobación en un plazo razonable con arreglo a los acuerdos previos mencionados en el apartado 3, y a más tardar en un plazo no superior a dos semanas tras producirse la solicitud, no impedirá que el investigador encargado lleve a cabo el examen o análisis. Cuando la autoridad judicial esté facultada para incautarse de cualquier prueba, el investigador encargado podrá acceder inmediatamente y sin restricciones a dicha prueba, así como utilizarla.*

2. *Si, en el transcurso de la investigación de seguridad, se conoce o se sospecha que un acto de interferencia ilícita conforme al Derecho nacional, como la legislación nacional sobre investigaciones de accidentes, ha estado implicado en el accidente o incidente grave, el investigador encargado informará de inmediato a las autoridades competentes. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, la información pertinente recopilada durante la investigación de seguridad se compartirá de forma inmediata con dichas autoridades y también se les podrá remitir, si así lo solicitan, todo el material pertinente. El hecho de compartir dicha información y material se entenderá sin perjuicio del derecho de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad de proseguir su investigación, en coordinación con las autoridades a las que se haya podido transferir el control del lugar del suceso."*

Artículo 13. Informe final. (artículo 12 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone la eliminación del 2º párrafo del apartado 2 señalando que el plazo de 1 año es el indicado en el Anexo 13 de OACI. En relación con ello, debe señalarse lo siguiente:

- El Anexo 13 de OACI no tiene naturaleza jurídica vinculante para los países (entre ellos España) firmantes del Convenio de Chicago, sino de recomendación, y en este sentido debe ser interpretada su relación con el ordenamiento jurídico interno, teniendo además virtualidad exclusivamente sobre el transporte de aviación civil.

- Por otro lado, debe recordarse lo establecido en la normativa de la UE vigente sobre la materia:

    - Directiva (UE) 2016/798, sobre la seguridad ferroviaria, cuyo artículo 24.2 establece: *"2. El organismo de investigación hará público el informe definitivo en el plazo más breve posible y normalmente, a más tardar, doce*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

meses después de la fecha de la incidencia. Si el informe final no puede publicarse en el plazo de doce meses, el organismo de investigación publicará una declaración provisional al menos en cada fecha del aniversario del accidente, detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas. (…)".

- Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, cuyo artículo 16 establece: "6. *La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad deberá publicar el informe final lo antes posible y, a poder ser, en un plazo que no supere los doce meses a partir de la fecha del accidente o incidente grave. 7. Si el informe final no puede publicarse en ese plazo de doce meses, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad publicará una declaración provisional al menos en cada fecha aniversario del accidente o incidente grave, detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas".*

- Directiva 2009/18/CE, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo, cuyo artículo 14 establece que "*2. Los organismos de investigación harán todo lo posible para poner los informes mencionados en el apartado 1, incluidas sus conclusiones y cualquier posible recomendación, a disposición del público y, muy especialmente, de todo el sector marítimo, en el plazo de 12 meses a partir de la fecha del siniestro. Si no fuera posible presentar a tiempo el informe definitivo, se deberá publicar un informe provisional en dicho plazo"*.

  Por tanto, no se acepta la observación.

Artículo 15. Seguimiento de las recomendaciones de seguridad. (artículo 14 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone la siguiente modificación en apartado 1: *"1. La Autoridad llevará un registro público de las recomendaciones emitidas, así como de las razones alegadas por los agentes para no cumplirlas, y hará un seguimiento de su estado de cumplimiento"*.

Valoración: la propuesta se considera acorde con la finalidad del registro, y se acepta.

Artículo 16. Régimen de la investigación (artículo 15 del borrador sometido a observaciones).

La Plataforma propone la siguiente modificación en el apartado primero:

"1. Se considera información de la investigación los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones e informes obtenidos por la Autoridad, incluyendo la obtenida por los integrantes del equipo de investigación encargado en el desempeño de sus funciones.

~~*La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceros, de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*~~

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La información de la investigación técnica no puede ser utilizada por la Autoridad Judicial que dispondrá de sus propios medios de investigación sobre las causas de los accidentes- incidentes graves."

Sobre esta cuestión cabe mencionar que no se puede impedir que la Autoridad judicial utilice la información de la investigación técnica y el presente anteproyecto no puede establecer limitaciones a las autoridades judiciales en el desempeño de sus funciones.

La obligación de colaboración con los órganos judiciales emana directamente del mandato constitucional, al establecerse en el artículo 118 de la norma fundamental que "*Es **obligado** cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como **prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso** y en la ejecución de lo resuelto*".

En este sentido, no se admite la propuesta.

Artículo 17. Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas (artículo 16 del borrador sometido a observaciones)

La plataforma propone la siguiente modificación en el apartado primero:

"1. La Autoridad atenderá las necesidades ~~razonables~~ de las víctimas y sus familiares, manteniéndoles informados sobre el alcance y el progreso de la investigación realizada.

~~Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso~~, se facilitará a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, la siguiente información, antes de hacerla pública:

a) La ~~factual~~ sobre el accidente o incidente, dentro de las 48 horas siguientes a la producción de éste.

b) Las observaciones ~~factuales~~ realizadas durante la investigación del accidente o incidente, los procedimientos empleados, los avances de la investigación, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, las declaraciones provisionales e informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica.

Sobre esta cuestión, como anteriormente también se ha señalado, se acepta no calificar las necesidades de las víctimas y familiares que la Autoridad debe atender, y se elimina el término "razonable".

Sin embargo, las obligaciones de la Autoridad deben guardar un equilibrio entre sí, por lo que la atención de las necesidades de las víctimas debe ponderarse con el aseguramiento de que la investigación cumple su objetivo, que es la averiguación de las causas del accidente a fin de realizar recomendaciones que mejoren la seguridad. En relación con ello, debe recordarse nuevamente el sometimiento de la actuación de la Autoridad a lo previsto en el ámbito de la UE:

- El artículo 15 del Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, establece: "*4. Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

*cualquier información sobre las observaciones **factuales**, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, **siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad** y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales. 5. Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones, **velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad"**.*

- *El artículo 23.3 de la* Directiva (UE) 2016/798, sobre la seguridad ferroviaria, establece que *"La investigación se llevará a cabo con la mayor apertura posible, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados. Se brindará al administrador de infraestructuras y a las empresas ferroviarias pertinentes, a la autoridad nacional de seguridad, a la Agencia, a las víctimas y a sus parientes, a los propietarios de bienes dañados, a los fabricantes, a los servicios de socorro implicados y a los representantes del personal y de los usuarios, la oportunidad de facilitar información técnica pertinente para mejorar la calidad del informe de investigación. El organismo de investigación tendrá asimismo en cuenta las necesidades razonables de las víctimas y sus parientes y los mantendrá informados **de los avances de la investigación**".*

Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas. (artículo 19 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone la eliminación del apartado 2 del precepto: ~~*"Con la finalidad de que los distintos procesos se desarrollen eficazmente, la Autoridad mantendrá las debidas relaciones de colaboración con las eventuales instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica"*~~.

Sobre esta cuestión hay que destacar que posibilitar que la Autoridad mantenga relaciones de colaboración con otras instituciones con competencias relacionadas con el suceso, no supone menoscabo alguno de la capacidad que ésta ha de tener para llevar a cabo las investigaciones técnicas que le competen, razón por la cual no se comparte la propuesta realizada por la Plataforma.

A ello se une la existencia de un mandato general de deber de colaboración de las Administraciones Públicas, establecido por el artículo 141 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, al que se someten igualmente los organismos públicos estatales (entre ellos, las autoridades administrativas independientes).

Artículos 22 (Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal) y 23 (Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales) (artículos 21 y 22 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone la supresión de ambos preceptos, por considerar que la investigación técnica y la judicial deben ser totalmente independientes, pues en caso contrario se vulneraría la confidencialidad de la información obrante en la investigación técnica, y que cualquier apoyo de la autoridad judicial en la Autoridad vulnera los principios de independencia y de Cultura justa.

No obstante, no cabe admitir la propuesta, por las siguientes razones:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Debe partirse del ya mencionado artículo 118 de la Constitución Española, que establece el deber general de prestar la colaboración requerida por un órgano judicial en el marco de un proceso.

- A ello se añaden las múltiples referencias realizadas por la normativa de la UE aplicable a la posible coexistencia y, por tanto, necesidad de colaboración y de salvaguarda de los intereses de ambas investigaciones, de una investigación técnica con una investigación judicial. A título de ejemplo:

    - Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil:

        - Considerando 20: *"Dado que es esencial asegurar unos derechos claros para las investigaciones de seguridad,* ***los Estados miembros, respetando la legislación vigente sobre las competencias de las autoridades responsables de la investigación judicial y, en su caso, en estrecha colaboración con ellas****, deben velar por que las autoridades encargadas de la investigación de seguridad puedan desempeñar su misión en las mejores condiciones, en beneficio de la seguridad de la aviación. Las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad deben tener, por lo tanto, un acceso inmediato y sin restricciones al lugar del accidente y todos los elementos necesarios para cumplir los requisitos de una investigación de seguridad deben ponerse a su disposición,* ***sin comprometer los objetivos de la investigación judicial****".*

        - Considerando 26: "*Los Estados miembros deben poder limitar los casos en los que puede adoptarse una decisión de divulgación relativa a la información obtenida durante una investigación de seguridad* ***sin afectar al buen funcionamiento del sistema judicial****".*

        - Artículo 12.2: *"Si,* ***en el transcurso de la investigación de seguridad****, se conoce o se* ***sospecha que un acto de interferencia ilícita*** *conforme al Derecho nacional, como la legislación nacional sobre investigaciones de accidentes, ha estado implicado en el accidente o incidente grave,* ***el investigador encargado informará de inmediato a las autoridades competentes****. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14,* ***la información pertinente*** *recopilada durante la investigación de seguridad* ***se compartirá de forma inmediata con dichas autoridades*** *y también se les podrá remitir, si así lo solicitan, todo el material pertinente. El hecho de compartir dicha información y material se entenderá* ***sin perjuicio del derecho de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad de proseguir su investigación, en coordinación con las autoridades a las que se haya podido transferir el control del lugar del suceso****".*

    - Directiva (UE) 2016/798, sobre la seguridad ferroviaria:

        - Considerando 40: "*A fin de aumentar la eficiencia de sus actividades y de facilitar el desempeño de sus funciones, los organismos de investigación deben poder acceder rápidamente al lugar de un siniestro, llegado el caso en* ***buena cooperación***

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

***con cualquier autoridad judicial que conozca de la cuestión**. (…)*".

- Artículo 23.1: *"(…) Se facilitará a los organismos de investigación de los Estados miembros invitados acceso a la información y a las pruebas necesarias para posibilitar su participación efectiva en la investigación, **respetando debidamente las disposiciones legales nacionales relativas a los procesos judiciales**. (…)"*.

- Directiva 2009/18/CE, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo:

  - Considerando 14: *"Los Estados miembros deberán, velar por que, **con arreglo a sus legislaciones relativas a las competencias de las autoridades responsables de la investigación judicial y en colaboración con las mismas**, cuando proceda, los responsables de la investigación técnica puedan desempeñar su cometido en las mejores condiciones posibles".*

  - Artículo 4.1: "De conformidad con sus ordenamientos jurídicos, los Estados miembros definirán el estatuto legal de la investigación de seguridad de modo que estas investigaciones puedan ser efectuadas de la manera más eficaz y rápida posible. Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a sus respectivas legislaciones y, **en su caso, a través de la colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial**, que las investigaciones de seguridad: (…)".

  - Artículo 8.4: *"Los Estados miembros, actuando dentro del marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos, garantizarán que se proporcione toda la información pertinente para llevar a cabo la investigación de seguridad a los investigadores de su organismo de investigación o de cualquier otro organismo de investigación en el que hayan delegado las tareas de investigación de seguridad, **si procede en colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial**, y, en consecuencia, que estén autorizados a (…)"*.

- Finalmente, y en cuanto a la propuesta de supresión del artículo 23 (artículo 22 del borrador sometido a observaciones), sobre participación de personas adscritas a la Autoridad en un proceso judicial, debe añadirse lo siguiente:

  El alcance del mandato constitucional de la colaboración con los órganos del poder judicial, en materia de prueba ha sido precisado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 227/1991, de 28 de noviembre de su Sección Primera, que señala: *"La obligación constitucional de colaboración con los Jueces y Tribunales en el curso del proceso (art. 118 de la Constitución) determina como lógica consecuencia que, en materia probatoria, **la parte emisora del informe esté especialmente obligada a aportar al proceso con fidelidad, exactitud y exhaustividad la totalidad de los datos requeridos, a fin de que el órgano judicial pueda descubrir la verdad**,(...)"*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

A ello se añade que, según se establece en la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 67/1984, de 7 de junio, el deber de colaboración con los Jueces y Tribunales es especialmente intenso e inexcusable en los órganos de las Administraciones Públicas: *"**Corresponde al Tribunal** mencionado decidir cuáles son estas medidas pero, desde la perspectiva constitucional que ahora interesa debe señalarse que corresponde exclusivamente al mismo hacer «ejecutar lo juzgado» de acuerdo con las Leyes (art. 117.3 de la Constitución) y **requerir las colaboraciones que estime precisas** (art. 118 de la misma), por lo que ha de interpretarse que tales medidas no pueden quedar limitadas por la falta de ejercicio de la competencia, en el plazo legalmente previsto, por la Administración autora del acto o disposición, en orden a la ejecución de la Sentencia; en consecuencia el Juez puede aplicar las medidas previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria, entre las cuales puede ordenar que se haga lo mandado a costa del obligado (art. 924 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), y requerir a tal efecto la colaboración que estime oportuna de otros entes públicos o personas privadas, en especial del Estado, **pues la Sentencia o la resolución de los Jueces y Tribunales emanan de un poder del Estado, y todos los poderes del Estado -en su sentido integral, es decir, comprendiendo las Comunidades Autónomas- tienen el deber de colaboración**."*

La configuración de este deber constitucional implica que corresponde a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con las previsiones de las leyes procesales, el requerir el auxilio que estimen oportuno de las Administraciones Públicas, estando estas obligadas a prestar dicha colaboración encaminada a la realización de una actividad probatoria útil en el correspondiente procedimiento judicial.

En este sentido, el artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que *"nadie podrá negarse a acudir al llamamiento del Juez para desempeñar un servicio pericial, si no estuviese legítimamente impedido"*.

De acuerdo con lo ya expuesto sobre las múltiples referencias de colaboración entre los organismos de investigación y el poder judicial anteriormente reproducidas, la actuación de la Autoridad, o de sus miembros, como peritos en un proceso penal –o de otro orden jurisdiccional- responde al mandato constitucional de colaborar con el Poder Judicial en los términos determinados dentro de la regulación legal. Dicha colaboración con el Poder Judicial no puede ser contrapuesta o negada con base en otras normas jurídicas, cuya finalidad es regular el funcionamiento ordinario de la Autoridad en el marco de la investigación técnica de accidentes, sin impedir o excluir otras actuaciones diferentes –extraordinarias- constitucionalmente previstas, como la actuación pericial en un proceso penal, y que además contemplan la máxima colaboración con las autoridades judiciales.

Ello es así porque la obligación de colaborar con los órganos jurisdiccionales tiene su origen en la Constitución y las previsiones en materia de prueba durante la fase de instrucción de un proceso penal de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En este sentido, siendo ineludible la posibilidad de que investigación técnica e investigación o proceso judicial coexistan, resulta imprescindible, en aras de la seguridad jurídica y en protección de la actuación de la Autoridad, abordar las interrelaciones entre ambos. En cuanto a la protección de las personas declarantes en las investigaciones técnicas de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la Autoridad, debe recordarse que se ha aceptado la inclusión del artículo 11 propuesto por la Plataforma, sobre sus derechos.

Artículo 24. Colaboración con otras Autoridades de Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes. (artículo 23 del borrador sometido a observaciones)

La Plataforma propone:

- Eliminar los apartados 1 y 2 y sustituirlos por sendas referencias al Anexo 13 de OACI, dado que lo establecido en ellos ya estaría previsto en dicho Anexo.

  Como se ha señalado anteriormente, el Anexo 13 de OACI no tiene naturaleza jurídica vinculante para los países firmantes del Convenio de Chicago, sino de recomendación, y en este sentido debe ser interpretada su relación con el ordenamiento jurídico interno, teniendo además virtualidad exclusivamente sobre el transporte de aviación civil.

  Por ello, se considera que los apartados 1 y 2 deben ser mantenidos, pues con ello su contenido deja de ser una recomendación, para formar parte del ordenamiento jurídico español y, además, en relación con los tres modos de transporte afectados por el ámbito de aplicación de esta norma.

- Modificar el apartado 4 en aras, señala la Plataforma, de alinearlo con la normativa de la UE sobre la materia.

  Su propuesta es la siguiente:

> 4. ~~En el caso de accidentes o incidentes ferroviarios que se produzcan en una instalación fronteriza de otro Estado miembro de la Unión Europea o cerca de la misma o respecto a los que no sea posible determinar en qué Estado miembro se han producido, la Autoridad acordará con el organismo correspondiente del otro Estado cuál de ellos se encargará de la investigación o bien llevarla a cabo en colaboración. En el primer caso, el otro organismo podrá participar en la investigación y ambos compartirán plenamente sus resultados.~~
>
> En el caso de accidentes o incidentes ferroviarios que se produzcan en una estación fronteriza o en una sección internacional (de acuerdo con lo establecido en el RD 929/2020), si el suceso ocurre en la parte de territorio español, será la Autoridad la encargada de investigar, invitando a participar en la investigación al organismo competente del país fronterizo. Si, por el contrario, el incidente se produjera en la parte de territorio del otro país, se acordará la colaboración que la Autoridad realizará en la investigación por parte del órgano competente del otro país. Si el suceso se produjera en un punto o de tal manera en el que se vieran involucrados dos países, se acordará con el organismo competente del otro país la forma de investigar, teniendo en cuenta el país titular del vehículo implicado si es que lo hubiera.
>
> Cuando en un accidente o incidente ferroviario esté implicada una empresa ferroviaria establecida, o un vehículo registrado o mantenido, en otro Estado miembro de la Unión Europea,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

se invitará a participar en la investigación al organismo de investigación de accidentes ferroviarios de dicho Estado. De igual manera, cuando un vehículo esté registrado o mantenido en España y se vea involucrado en un incidente o accidente en otro Estado miembro, la Autoridad colaborará con el organismo competente en la investigación del suceso. La Autoridad compartirá información con los organismos competentes del otro país cuando se produzcan sucesos en las estaciones fronterizas y en las secciones internacionales.

En el Anexo XX se publicarán las estaciones fronterizas de la Red Ferroviaria de Interés General, el país al que pertenecen y las Secciones Internacionales.

Sobre el primer párrafo, debe señalarse que es reproducción cuasi literal de lo previsto en el artículo 23.1 de la Directiva (UE) 2016/798, sobre la seguridad ferroviaria: "*Corresponderá al organismo de investigación del Estado miembro en que se haya producido, investigar un accidente o un incidente de los mencionados en el artículo 20.* ***Si no es posible determinar en qué Estado miembro se ha producido o si se produce en o cerca de una instalación fronteriza entre dos Estados miembros, los organismos de investigación pertinentes acordarán cuál de ellos se encargará de la investigación o acordarán llevarla a cabo en colaboración. En el primer caso, el otro organismo de investigación podrá participar en la investigación y ambos compartirán plenamente sus resultados***".

En este sentido, respecto a sucesos en los que no es posible determinar el territorio nacional en el que han ocurrido, se considera que el texto del anteproyecto es acorde con la norma de la UE de referencia.

En cuanto a los sucesos en los que está claro el territorio nacional en el que se han producido, si bien es cierto que la norma de la UE, que afecta a distintos países, aborda la cuestión de cuál es el órgano competente en función de en qué territorio nacional se produzca el suceso, debe señalarse que regular la competencia cuando un suceso se produce fuera de territorio español excede del ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico español (y por tanto de este anteproyecto), y que la competencia de la Autoridad sobre todo suceso ferroviario que se produzca en territorio español ya está establecida en el artículo 6.1 de la norma (artículo 5.1 del texto sometido a observaciones), que establece su competencia, por lo que hace al territorio, respecto a todo la Red Ferroviaria de Interés General.

- En cuanto a incluir una referencia, en el 2º párrafo, a la obligación de la Autoridad de colaborar en el caso de sucesos que se produzcan en otro Estado miembro de la UE, si el vehículo está registrado o mantenido en España, se acepta la propuesta.

- Finalmente, en cuanto a la adición de un Anexo en el que se determinen las estaciones fronterizas de la Red Ferroviaria de Interés General, se considera que es materia que excede del ámbito de esta ley, y que debe ser abordada por la legislación general en materia ferroviaria.

Artículo 25. Estructura organizativa de la Autoridad (artículo 24 del borrador sometido a observaciones).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Junto a las tres direcciones de investigación técnica de accidentes proponen crear:

- La ***Dirección de Recursos***, que se encargaría de la formación de los miembros de la autoridad, de los recursos humanos, los recursos jurídicos y los recursos económicos.

- La ***Dirección de Asistencia Técnica de Víctimas y sus Familias***, equiparando a España con países como EEUU, Países Bajos y países escandinavos, además de ser un derecho regulado por disposiciones normativas como el RD 632/2013 y el RD 627/2014. Se pretende dar un lugar preferente a la relación entre víctimas e investigación, sin que interfieran en la misma, pero con acceso al desarrollo y conducción transparente de las investigaciones.

- La ***Dirección de Factores Humanos***, para darle peso a la investigación desde el punto de vista del factor humano, ámbito del que muestra carencia la Autoridad. Tradicionalmente en los procesos de investigación llevados a cabo en los diferentes modos del transporte, no se han aplicado los modelos existentes para el análisis de un error humano, ni se han intentado esclarecer en estos procesos las causas raíz que siempre están latentes detrás de un fallo humano. Sería muy importante la creación de una división común a las tres Direcciones en las que existan especialistas en el campo de los Factores Humanos.

- Un ***Comité Asesor*** que permite la participación de los principales actores del transporte en la Autoridad, asegurando, de esta manera, que los procedimientos y procesos internos de la misma están actualizados y son conformes a la realidad de la industria del transporte y garantizando la independencia de la Autoridad. El comité estará compuesto por un miembro de cada organización participante en la Plataforma que ostentará la condición de profesional en activo y seguirá percibiendo sus retribuciones de la empresa, un miembro por cada asociación de víctimas y tres expertos independientes. Entre sus funciones está emitir recomendaciones a las Direcciones de investigación técnica, y aprobar el nombramiento de lo/as investigadore/as.

Sobre esta propuesta cabe afirmar lo siguiente:

1. En relación con la Dirección de Recursos, se considera que las funciones que se atribuye a la misma son las propias de una Secretaría General, a la que corresponde, en cualquier organismo público la prestación de los servicios comunes -incluido el Consejo de Seguridad Nuclear[7], cuyo modelo propone la plataforma para la nueva autoridad.

Así, se establece también para la nueva autoridad en el artículo 34 del anteproyecto, donde se le atribuyen, entre otras funciones, la selección, gestión y formación de recursos humanos, el asesoramiento jurídico y la gestión presupuestaria.

Por lo tanto, no se acepta la propuesta, ya que lo contrario supondría duplicar las unidades encargadas de los servicios comunes del organismo y desvirtuar la naturaleza de las mismas.

[7] Del Secretario General dependen, entre otras, las Subdirecciones de Personal y Administración y de Asesoría Jurídica.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2. En relación con la creación de una Dirección de Asistencia Técnica de Víctimas y sus Familias, se acepta parcialmente la propuesta remitida, si bien no se comparte la necesidad de que esta unidad haya de ser una nueva Dirección al nivel de las creadas para las investigaciones técnicas, dado que la asistencia técnica a víctimas no supone una actividad que dé contenido diario a una dirección ya que sólo se produce cuando hay un accidente con víctimas.

No obstante, se considera prioritario dar un lugar preferente a la comunicación con las víctimas en el proceso de la investigación, por ello se ha decidido prever la creación de una unidad con ese contenido que parece razonable ubicarla en la Secretaría General, ya que en el anteproyecto se prevé como función de la SG *"las relaciones con las víctimas de los accidentes e incidentes, sus familiares y las asociaciones de víctimas que pudieran constituirse"* (art. 34 1.ñ).

En este sentido se añade un nuevo apartado creando esa unidad con dicha competencia.

Cuando se elabore el estatuto orgánico, se podrá dotar de más contenido a esta unidad y podría valorarse la atribución de otras funciones adicionales propias de la Secretaría General.

3. En relación con la Dirección de Factores Humanos se coincide con la Plataforma en la importancia del análisis del factor humano en un accidente y en las causas latentes que pueden existir tras un fallo humano, así como en la necesidad de aplicar los modelos existentes para dicho análisis en el proceso de la investigación, pero se considera que no es necesaria la creación de una dirección específica, sino de introducir o, en su caso, incidir, desarrollar y mejorar los métodos de análisis en el curso de la investigación.

Para ello, se ha previsto como nueva función del Consejo "elaborar protocolos sobre funcionamiento y metodología de investigación, así como sobre el régimen de formación, de cara a facilitar la homogeneidad de dichas materias entre las distintas Direcciones de investigación técnica, así como un adecuado tratamiento de temas como el análisis de los factores humanos y organizativos, entre otros "(artículo 27.2 i)).

4. En relación con la creación de un Comité Asesor que propicie la participación de los principales actores del transporte en la Autoridad, se considera que compromete seriamente la independencia del organismo. La especialización está en todo caso garantizada en el equipo investigador integrado por investigadores técnicos. A este respecto es conveniente recordar que la EMSA en la auditoría efectuada a la CIAIM en 2012 ya hizo hincapié en la importancia de garantizar la independencia de las personas integrantes del órgano de investigación de accidentes de lo que puede inferirse la inconveniencia de que las mismas sean propuestas por asociaciones del sector dado el conflicto de intereses que de ello se derivaba. Por ello, no se acepta la propuesta.

Artículo 26. Composición del Consejo (artículo 25 del borrador sometido a observaciones).

Proponen eliminar la suplencia de la persona titular de la Secretaría del Consejo (persona titular de la Secretaría General) por la personal titular de la Vicesecretaría General en caso de ausencia, vacante o enfermedad, pero no se propone otra alternativa para la suplencia ni se

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

justifica el motivo por el que justifican tal eliminación por lo que no se acepta la propuesta.

Se modifica el precepto en el sentido de remitir a norma reglamentaria la determinación de quién sustituirá a la persona titular de la Secretaría del Consejo.

Artículo 27. Funciones del Consejo (artículo 26 del borrador sometido a observaciones).

Proponen eliminar de las funciones que son indelegables para el Consejo: "Resolver sobre las recusaciones, y correcciones disciplinarias del Presidente y Consejeros y apreciar la incapacidad y el incumplimiento grave de sus funciones" (art. 27.2.e). Consideran que la resolución de recusaciones y correcciones disciplinarias la persona que ostente la Presidencia, Consejeros y Consejeras, Direcciones de investigación técnica, persona titular de la Secretaría General y equipo investigador, debe realizarla un órgano externo a la autoridad.

También proponen atribuir al Consejo "la elaboración de informes estadísticos sobre accidentes e incidentes investigados por la Autoridad, para el análisis de tendencias y cuestiones de seguridad emergentes por las Direcciones técnicas", para reforzar el valor preventivo de la autoridad.

Sobre estas cuestiones cabe afirmar lo siguiente:

Con carácter previo hay que mencionar que el apartado que se pretende enmendar no se refiere a competencias del Consejo con carácter general sino a las que son indelegables, por lo que la ubicación de las propuestas no es la correcta, debería hacerse en otros apartados del mismo artículo, al menos la primera. Respecto a la segunda de ellas, se desconoce si se quiere atribuir al Consejo con carácter indelegable.

En relación con la primera, **atribución de recusaciones y correcciones disciplinarias y apreciar la incapacidad y el incumplimiento grave de las funciones de la persona titular de la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras** a un órgano externo, hay que distinguir entre las recusaciones y el régimen disciplinario.

En el caso de las **recusaciones**, tanto el artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre[8], como el art. 12 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado[9], atribuyen la competencia para la resolución de las recusaciones al superior jerárquico, no procede, por tanto, la atribución a un órgano externo a la Autoridad.

En relación con las correcciones disciplinarias, por lo que se refiere a la persona titular de la Secretaría General, Direcciones de investigación

[8] "3. *En el día siguiente* (al planteamiento de la recusación por los interesados) *el recusado manifestará a su inmediato superior si se da o no en él la causa alegada. En el primer caso, si el superior aprecia la concurrencia de la causa de recusación, acordará su sustitución acto seguido.*
4. Si el recusado niega la causa de recusación, el superior resolverá en el plazo de tres días, previos los informes y comprobaciones que considere oportunos".

[9] "*2. Los altos cargos que tengan la condición de autoridad se abstendrán de intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente cuando, por afectar a sus intereses personales, definidos en el artículo 11, concurran las causas previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (actualmente art. 23 Ley 40/2015)*. Asimismo, podrán ser recusados en los términos previstos en la mencionada ley".*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

técnica y equipo investigador -que incluye la Plataforma, no el anteproyecto-, al tratarse de personal funcionario es de aplicación el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a la segunda de las funciones que solicitan atribuir al Consejo -**elaboración de informes estadísticos** sobre los accidentes investigados por la autoridad-, el anteproyecto la atribuye a la Secretaría General (art. 34.2.j.)) No proponen, en cambio eliminarla como función de la Secretaría General. Dada la naturaleza de la actividad, se considera más apropiado mantenerla en el ámbito de la Secretaría General y no del máximo órgano de gobierno de la Autoridad, como es el Consejo. Por tanto, no se acepta la propuesta.

Artículo 28. Nombramiento y mandato de la persona que ostente la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras (artículo 27 del borrador sometido a observaciones).

La Plataforma considera que la independencia de la autoridad también se refleja en el **perfil profesional** de la persona candidata, eliminando "persona de reconocido prestigio", y plasmando las materias de las que serán especialistas Los Consejeros y las Consejeras, debiendo las personas seleccionadas ser votadas y no nombradas por real decreto.

Proponen que los nombramientos de la persona que ostente la Presidencia y los Consejeros y las Consejeras correspondas a **las Cortes Generales** a propuesta del MITMA en lugar de que se realicen por real decreto y en el caso del titular de la Presidencia, se haga a propuesta conjunta del MITMA y las organizaciones profesionales. También proponen la comparecencia con carácter preceptivo de la persona candidata a la Presidencia.

En el caso de los Consejeros y las Consejeras proponen también que la votación de aceptación o veto de la Comisión sea por tres quintos en lugar de mayoría absoluta.

Proponen añadir un nuevo apartado para limitar la edad máxima de nombramiento la personas titular de la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras, a los 60 años y establecer la edad de jubilación a los 70 años (también en el artículo 30 proponen como motivo de cese el cumplimiento de 70 años).

Sobre estas cuestiones cabe mencionar lo siguiente:

El sistema de nombramiento es uno de los aspectos clave para garantizar la autonomía e independencia de este tipo de Autoridades. Cualquiera que sea el sistema, debe asegurar la neutralidad de sus órganos de gobierno frente al poder político y frente al sector afectado por su ámbito de actuación. Por ello, es conveniente sujetar su régimen jurídico a principios de inamovilidad (causas de cese tasadas), prohibición de reelección, duración limitada del mandato, régimen de incompatibilidades y dedicación exclusiva. En el borrador de anteproyecto se han contemplado todos estos requisitos básicos, siendo, por ejemplo, la duración del mandato de 6 años improrrogables (lo que va más allá del ciclo electoral), garantizándose, mediante renovaciones parciales del Consejo, la continuidad en la toma de decisiones, como sucede en otros órganos similares como la CNMC.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La propuesta de que los nombramientos del titular de la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras los haga el Congreso en lugar del Gobierno, lleva de nuevo a la naturaleza de la Autoridad, como entidad de derecho público y vinculada a la Administración General del Estado, siguiendo el modelo del resto de autoridades independientes, incluido el Consejo de Seguridad Nuclear.

La Plataforma solicita también que la propuesta de persona candidata a la Presidencia al Congreso sea conjunta del MITMA y de las organizaciones profesionales de los tres modos de transporte. Si bien no se puede aceptar en estos términos, se ha regulado la apertura de un periodo de consulta pública previa a la renovación parcial del Consejo (sin que el MITMA se dirija a ninguna asociación o entidad concreta) para que todos aquellos que lo estimen pertinente puedan proponer las candidaturas que consideren, aportando su CV o acreditación de méritos correspondiente, que no tendrá carácter vinculante pero podrá ser tenido en consideración a la hora de proponer una candidatura al Congreso. Lo que reforzará la idea de transparencia y participación que inspira el anteproyecto.

También se acepta que la comparecencia de la persona candidata a la Presidencia en la Comisión parlamentaria sea obligatoria y no una potestad de la Comisión, al igual que se establece en el anteproyecto para Los Consejeros y las Consejeras.

Respecto a la mayoría cualificada de tres quintos para la aceptación o veto, no se acepta ya que con este tipo de mayoría las posibilidades de bloqueo en el nombramiento y renovación de los miembros de la Autoridad son más elevados, y en la mayoría de Autoridades independientes (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, AIREF, Consejo de Transparencia, la persona titular de la presidencia del FROB comparece a efectos informativos, sin votación) se establece mayoría absoluta, si bien en el Consejo de Seguridad Nuclear y en la Agencia de Protección de Datos la mayoría es de tres quintos.[10]

Respecto a la limitación de la edad a 60 años para el nombramiento de los miembros del Consejo, no se acepta por resultar discriminatorio y no acorde con las facultades de las personas de esa edad, además de restrictivo respecto al abanico de personas candidatas que por experiencia y trayectoria puede haber en ese tramo de edad. Respecto a la limitación a 70 años de la edad de jubilación, se estará a lo que disponga la normativa de aplicación respecto de la edad de jubilación forzosa.

[10] Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. Art.48.3: *La Presidencia de la Agencia Española de Protección de Datos y su Adjunto serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Justicia, entre personas de reconocida competencia profesional, en particular en materia de protección de datos.*
Dos meses antes de producirse la expiración del mandato o, en el resto de las causas de cese, cuando se haya producido éste, el Ministerio de Justicia ordenará la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la convocatoria pública de candidatos.
Previa evaluación del mérito, capacidad, competencia e idoneidad de los candidatos, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una propuesta de Presidencia y Adjunto acompañada de un informe justificativo que, tras la celebración de la preceptiva audiencia de los candidatos, deberá ser ratificada por la Comisión de Justicia en votación pública por mayoría de ***tres quintos de sus miembros en primera votación*** *o, de no alcanzarse ésta, por mayoría absoluta en segunda votación, que se realizará inmediatamente después de la primera. En este último supuesto, los votos favorables deberán proceder de Diputados pertenecientes, al menos, a dos grupos parlamentarios diferentes.*
4. La Presidencia y el Adjunto de la Agencia Española de Protección de Datos serán nombrados por el Consejo de Ministros mediante real decreto.''

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 29. Régimen y estatuto administrativo de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras (artículo 28 del borrador sometido a observaciones).

- Apartado 1: proponen añadir que ni la persona que ostente la Presidencia ni los Consejeros y las Consejeras "podrán solicitar ni **recibir instrucciones** de ningún organismo público o privado en lo referente a investigaciones en curso".
  Se acepta.

- Apartado 2: proponen establecer los siguientes **perfiles de los Consejeros y las Consejeras**: control aéreo, piloto, marina mercante, maquinista ferroviario, emergencias, psicología en el transporte.

  Esta segunda observación no se acepta. El anteproyecto ya señala que los Consejeros y las Consejeras deberán ser personas "de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la autoridad", por lo que ya se garantiza el conocimiento de las materias que forman parte de su ámbito funcional. No se considera procedente restringir los perfiles en el sentido expresado por la Plataforma porque puede ser más necesario otro tipo de formación y, en ningún caso, se excluye las propuestas realizadas.

  Se puede afirmar que la especialización está en todo caso garantizada en el equipo investigador integrado por personal investigador técnico.

  Asimismo no hay que olvidar la naturaleza del Consejo, que es un órgano de gobierno de la Autoridad, a cuyas reuniones puede asistir el personal directivo (Direcciones de investigación técnica), entre cuyas funciones está "asistir técnicamente al Consejo y al Presidente, en el ámbito material propio de la Dirección de investigación cuya titularidad ostente" y es imperativo que en las reuniones del Consejo donde se vaya a deliberar y aprobar un informe técnico, asista la correspondiente persona titular de la Dirección de investigación técnica. A mayor abundamiento, el Consejo puede acordar la asistencia a sus reuniones de personas expertas de reconocido prestigio.

Artículo 31. Funcionamiento del Consejo (artículo 30 del borrador sometido a observaciones).

Se proponen dos cambios:

- Incluir entre las personas expertas de reconocido prestigio que el Consejo puede convocar a sus reuniones, a **supervivientes, víctimas y asociaciones de víctimas**. Se acepta esta observación, ya que será el Consejo quien decida en cada caso a las personas expertas que precisa para formar su voluntad.

- Atribuir a los Servicios Jurídicos el análisis de potenciales conflictos de interés antes de la designación de las personas expertas participantes en el Consejo, función que el anteproyecto atribuye ahora a la persona titular de la Secretaría General.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No se acepta. A este respecto hay que señalar que el artículo 34.1 atribuye a la persona titular de la Secretaría General la gestión de los servicios jurídicos de la Autoridad, "sin perjuicio de las competencias de la Abogacía del Estado en esta materia". Por lo tanto, no se excluye el recurso a la Abogacía del Estado, ya que, cuando proceda, se resolverá por la misma, pero no se considera procedente atribuir con carácter general esta competencia a la Abogacía del Estado.

Artículo 34. Secretaría General (artículo 33 del borrador sometido a observaciones)

Proponen eliminar gran parte de las funciones de la Secretaría General, dejando sólo la gestión patrimonial, el análisis y diseño de los sistemas de información y elaboración de informes estadísticos (recordar que esta última función también proponen atribuirla al Consejo en el art. 27). Lo justifican en coherencia con la estructura que proponen para la Autoridad (art. 25), donde además de la Secretaría General se propone crea la Dirección de Recursos, la de Asistencia Técnica a las Víctimas y la de Factores Humanos.

No se acepta, por los mismos motivos expresados en los comentarios a la propuesta de modificación del artículo 25.

Nueva disposición adicional tercera. Garantía para los profesionales dentro de un marco de cultura justa.

Se propone una nueva disposición adicional para garantizar la independencia de las personas profesionales del sector, aplicándoles las garantías de los delegados de prevención de riesgos laborarles establecidas en el artículo 30.4 de la Ley de Prevención de Riesgos laborales[11], con la siguiente redacción:

"A los Maquinistas de vehículos ferroviarios, los Pilotos de líneas aéreas y los Controladores de tránsito aéreo, Capitanes, Jefes y Oficiales de la Marina Mercante, se les aplicarán las garantías previstas en el artículo 30.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el ejercicio de sus actividades dirigidas a garantizar la seguridad en el transporte ferroviario y aéreo".

Sobre esta cuestión hay que destacar lo siguiente:

La cultura justa, también llamada cultura de seguridad, cultura de la prevención, o cultura de la equidad, es un concepto jurídico indeterminado, que está siendo incorporado, a nivel interno o normativamente, en distintas organizaciones relacionadas con la seguridad (los transportes, la asistencia médica o la seguridad nuclear).

De manera general, consiste en incentivar el suministro de información de seguridad, para identificar riesgos y adoptar medidas que mejoren

[11] *"Los trabajadores designados no podrán sufrir ningún perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales en la empresa. En ejercicio de esta función, dichos trabajadores gozarán, en particular, de las garantías que para los representantes de los trabajadores establecen las letras a), b) y c) del artículo 68 y el apartado 4 del artículo 56 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.*
Esta garantía alcanzará también a los trabajadores integrantes del servicio de prevención, cuando la empresa decida constituirlo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente.
Los trabajadores a que se refieren los párrafos anteriores deberán guardar sigilo profesional sobre la información relativa a la empresa a la que tuvieran acceso como consecuencia del desempeño de sus funciones".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

continuamente los niveles de seguridad, básicamente protegiendo las distintas fuentes de información de seguridad.

Para ello, se protege la información suministrada, se adoptan procedimientos de anonimización y se protege a la persona informante del castigo (penal, o laboral) por sus errores, siempre que no hayan sido dolosos o gravemente negligentes.

La cultura justa encuentra una gran defensa entre las personas profesionales de la seguridad y las organizaciones públicas encargadas de vigilar la seguridad, pero encuentra algunos retos para su conciliación con el sistema judicial de depuración de responsabilidades.

Para analizar la cuestión planteada hay que partir de la implantación del concepto de cultura justa en la política de seguridad en el ámbito de transporte aéreo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.12) del Reglamento de la UE (UE) Nº376/2014, consiste en que no se castigue al personal operador y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos. Es decir, que determinado personal del sector aeronáutico no se vea perjudicado por cumplir con exigencias de seguridad operacional, siempre que no haya actuado con negligencia grave.

Sin perjuicio de la aplicación directa de la normativa de la UE que proceda, en el ordenamiento jurídico español, el concepto de “cultura justa” se ha implantado en el ámbito aeronáutico a través de la modificación en 2011 de la 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, para establecer el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil (PESO).

El establecimiento de los Sistemas de Gestión de la Seguridad Operacional a través del Anexo 19 de OACI trajo consigo el cambio en el enfoque de las actuaciones tanto de los órganos supervisores, como de los agentes involucrados en las operaciones aéreas.

Se pasó de un enfoque tradicional punitivo, en el que el órgano supervisor identificaba incumplimientos normativos relacionados con la seguridad operacional, solicitando un plan de medidas correctoras y, eventualmente, estableciendo las correspondientes medidas sancionadoras y de otra índole a las organizaciones involucradas, a un nuevo enfoque preventivo y proactivo en el que se fomenta la identificación continua de peligros y la evaluación de riesgos, adoptando con antelación las medidas necesarias para mantener el riesgo asociado en un nivel aceptable.

Este enfoque preventivo, en tanto requiere la obtención de datos e información por parte de todos los profesionales aeronáuticos, precisa de un cambio cultural en las organizaciones que fomente la notificación de sucesos, sin establecer acciones adversas por parte del empleador siempre y cuando en las acciones notificadas no se hayan detectado conductas dolosas o negligentes.

Para garantizar el suministro continuo de datos e información relativa a la seguridad operacional, la normativa debe establecer mecanismos que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

garanticen la protección de las personas notificantes frente a acciones adversas de sus empresas empleadoras por el mero hecho de notificar un suceso.

Por ello, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (LSA) establece en su artículo 11 que la información sobre seguridad operacional facilitada voluntariamente en la que no se aprecie dolo o negligencia grave no podrá utilizarse como medio de prueba válido para cualquier tipo de procedimiento administrativo, ni podrá revelarse al público, salvo lo dispuesto en el artículo 19, con el fin de asegurar la continua disponibilidad para poder tomar medidas preventivas adecuadas y oportunas.

Así, el artículo 12.1 LSA establece que la información facilitada por las personas profesionales aeronáuticos y las empresas proveedoras de servicios y productos aeronáuticos no podrá utilizarse para adoptar cualquier tipo de medida desfavorable como consecuencia de dicha información o de incorporarla a procedimientos ya iniciados, salvo que conste de forma manifiesta que las actuaciones realizadas se han producido con dolo o negligencia grave.

Además, el artículo 12.2 LSA dispone que el personal del sector aeronáutico no podrá sufrir ningún perjuicio en su empleo como consecuencia de informar deficiencias de seguridad operacional, considerando nulas de pleno derecho las decisiones adoptadas al respecto.

En relación con la posible inclusión de la propuesta normativa del Informe remitido por la Plataforma en esta ley, debe partirse de la premisa de que la misma forma parte de la materia sobre seguridad en el transporte, pero no de la materia sobre investigación de incidentes y accidentes, que es sobre lo que versa el anteproyecto en tramitación.

Además, debe tenerse en cuenta que las normas de la UE que regulan la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil, ferroviarios y marítimos anteriormente mencionadas impiden que la entidad nacional que asume esas funciones (en la actualidad las Comisiones de Investigación, y, en su caso, en el futuro, la nueva Autoridad) pueda asumir competencias de supervisión propias de las Autoridades Nacionales de Seguridad en cada uno de estos ámbitos (Agencia Estatal de Seguridad Aérea, Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y Dirección General de la Marina Mercante), al exigir que la investigación técnica sea imparcial e independiente de cualquier tercero implicado.

Por tanto, corresponde a los órganos competentes en materia de seguridad en cada uno de los tres modos de transporte analizar y valorar la propuesta, así como, en su caso, tomar la decisión de iniciar una reforma de la normativa correspondiente.

Señalado lo anterior, se incorpora una mención a la cultura justa, en el marco de la investigación técnica, en el artículo 7.4 del anteproyecto.

2. Asociación Española de Titulados Náutico-Pesqueros, (AETINAPE)

AETINAPE ha presentado varias alegaciones en las que señalan que no se han contemplado expresamente en el anteproyecto a determinadas cualificaciones

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

profesionales del ámbito marítimo que han estado presentes en la CIAIM, como son los Técnicos Especialistas en asuntos marítimo-pesqueros (sección de puente y de máquinas) y los Capitanes de Pesca y los Mecánicos Mayores Navales, y que estas titulaciones deberían estar presentes en la investigación de los accidentes marítimos.

Así mismo, consideran que, en las investigaciones, las funciones de los cuerpos funcionariales del Estado deberían complementarse con la presencia de personas expertas ajenas a la organización, para ganar independencia y mejorar la efectividad de sus trabajos.

No se aceptan estas observaciones ya que en el anteproyecto no se han contemplado todas las posibles titulaciones, profesiones o especialidades que pueden ser necesarias para la realización de las investigaciones técnicas. Hay que tener en cuenta que está prevista la colaboración con otros órganos, organismos o instituciones, así como la posibilidad de presencia de personas profesionales externas en el artículo 10.3 del anteproyecto. Además, el artículo 31.5 prevé expresamente que el Consejo podrá acordar la asistencia a sus reuniones de personas expertas de reconocido prestigio nacional o internacional en materias relacionadas con el ámbito de actuación de la Autoridad.

3. Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP)

AEFP valora positivamente que el legislador nombre a las personas integrantes de la Autoridad, pero considera que los miembros no deben tener ninguna significación política, pues de lo contrario entiende que habría un conflicto de intereses. En este sentido, cabe señalar que los nombramientos de la persona titular de la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras se realizarán entre personas de “reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad” (artículo 29), por lo que en ningún caso se trata de nombramientos con significación política.

Por otro lado, solicita ser parte activa de la investigación de accidentes por su experiencia y cualificación. Al respecto, cabe aclarar que ya está previsto en el artículo 10.2 del anteproyecto que las empresas ferroviarias puedan ser parte de la investigación, cuando resulte oportuno, estando obligadas a colaborar con la Autoridad suministrando toda la información que le soliciten a tal fin.

4. CCOO

El sindicato CCOO ha formulado alegaciones solicitando que se incluya entre las competencias de la nueva Autoridad la investigación de los accidentes en el transporte por carretera y que, en consecuencia, en los órganos de investigación de los accidentes de transporte por carretera, se incluyeran a personas y/o delegados con conocimientos prácticos y técnicos en este modo de transporte.

Al igual que la alegación formulada por CONFEBUS en este mismo sentido, esta cuestión habrá de ser valorada por el Ministerio del Interior.

5. Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)

CONFEBUS ha realizado la misma alegación que CCOO, en el sentido de que se incluya el ámbito del transporte terrestre profesional en el ámbito de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

actuación de la Autoridad, por lo que se da por reproducida la valoración efectuada.

6. Asociación profesional de controladores de tránsito aéreo (APROCTA).

La Asociación profesional de controladores de tránsito aéreo (APROCTA) ha efectuado una serie de observaciones al articulado del anteproyecto que a continuación se detallan:

Artículo 1. Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte

Se propone modificar la adscripción al MITMA ya que se considera que no garantiza la independencia al igual que la previsión establecida de que el estatuto orgánico sea aprobado por real decreto, solicitando que se elabore por la propia Autoridad y se conozca por las Comisiones competentes del Congreso de los Diputados. No se aceptan estas observaciones por los argumentos esgrimidos anteriormente en esta MAIN al respecto a estas dos cuestiones.

Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes.

Proponen modificar el artículo 3.2, sobre finalidad de la investigación, para hacer referencia a los principios de cultura justa. Se propone asimismo añadir un párrafo final al apartado “la investigación técnica aplicará los principios de cultura justa”.

Respecto a lo anterior, se incorpora una mención a la cultura justa, en el marco de la investigación técnica, en el artículo 7.4 del anteproyecto.

Artículo 7. Principios de transparencia y de participación de los interesados

Se acepta la propuesta de que en el artículo 7.1 se incluya que la investigación de accidentes permitirá el acceso a la información a las partes interesadas, sin perjuicio de lo establecido sobre información reservada.

Artículo 8. Equipo investigador

Se propone limitar el ejercicio de las potestades de los investigadores prevista en el apartado 8.4 a una previa autorización judicial. Se incluye una referencia en tal sentido, para que se solicite cuando sea necesaria.

Asimismo, se propone regular en este artículo el régimen del personal investigador, requisitos y obligaciones del personal, mecanismos de selección, participación de asociaciones y colegios profesionales, inclusión de personal en activo, etc.

Sobre este punto se considera que ha de ser el Estatuto Orgánico de la Autoridad el que regule su organización y funcionamiento y dispondrá, entre otros, el régimen del personal investigador.

Artículo 9. Inicio del procedimiento

Se propone:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- atribuir a la Autoridad el Sistema de notificación de sucesos de la aviación civil y
- atribuir a la Autoridad la vigilancia de la cultura justa en la notificación de sucesos.
- en coherencia con lo anterior, se propone extender el sistema de notificación de sucesos para todos los modos de transporte, en el seno de la Autoridad.

Se justifica en que las fortalezas de los sistemas de seguridad en un modo de transporte deben exportarse al resto. En concreto, señala que los sistemas de notificación de sucesos y la cultura justa han conseguido niveles elevados de notificación y seguridad derivados de los mismos.

No se acepta esta observación y se dan por reproducidos en este punto los argumentos esgrimidos anteriormente en esta MAIN al respecto de la inconveniencia de que el mismo órgano encargado de la investigación técnica incorpore entre sus funciones labores de supervisión de la seguridad de esta naturaleza, en aras de garantizar la necesaria independencia que consagra el derecho de la UE para este tipo de organismos de investigación.

Artículo 10. Actuaciones de investigación

Se propone añadir el adjetivo “independientes” a las personas expertas de reconocido prestigio en materias relacionadas con las cuestiones investigadas, con los que puede contar la Autoridad.

No se acepta. El artículo 31.5 ya prevé que la persona titular de la Secretaría del Consejo analice el posible conflicto de interés de las personas expertas que en su caso sean requeridas por el Consejo.

Artículo 12. Protección de la integridad de la información (artículo 11 del borrador sometido a observaciones)

Se propone modificar el apartado 12.2 d), para añadir que el acceso a las pruebas por las personas investigadoras de la Autoridad, cuando las autoridades judiciales se hayan incautado de las mismas, deberá hacerse con las “prescriptivas garantías legales”.

No se acepta. Las garantías de la incautación de pruebas en un proceso judicial, y el acceso de terceras personas a las mismas, corresponde decidirlas al órgano judicial, bajo el régimen general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Artículo 13. Informe final (artículo 12 del borrador sometido a observaciones)

Se propone modificar el apartado 2 para que la ampliación del plazo de emisión del informe final de un accidente sea “debidamente justificado”, y se acuerde junto a un informe provisional.

Se acepta la observación efectuada.

Artículo 15. Seguimiento de las recomendaciones de seguridad (artículo 14 del borrador sometido a observaciones)

Se propone modificar el este artículo para disponer que el registro de recomendaciones sea público.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Asimismo, se propone que la justificación de las personas destinatarias de una recomendación para no seguirla sea pública en dicho registro. En ambos casos se considera que ello refuerza la eficacia de la Autoridad y que la transparencia favorecerá la adopción de sus recomendaciones.

Se acepta esta observación.

Artículo 17. Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas (artículo 16 del borrador sometido a observaciones).

Se parte de que existe un derecho de acceso a la información por parte de las víctimas, y un principio de transparencia, que posibilitan que, salvo en lo relativo a la información reservada, debe tratarse igual a las víctimas que a cualquier otro actor interesado.

Se propone eliminar la salvaguarda que atribuye el anteproyecto a la Autoridad para facilitar la información a las víctimas antes de hacerla pública “siempre que considere que no se perjudican los objetivos de la investigación”, y sustituirla por una referencia a que el acceso se hará de manera imperativa, “salvo que una autoridad judicial determine lo contrario”.

No se acepta esta observación que supondría eliminar la referencia a que la Autoridad debe considerar “si la información a las víctimas perjudica los objetivos de la investigación en curso”.

La finalidad de la información suministrada es contribuir a la mejora de la seguridad, y la redacción que se propone eliminar pretende garantizar el objetivo final de la investigación técnica.

Tampoco se acepta que el acceso de las víctimas sea imperativo, salvo que una autoridad judicial determine lo contrario. La autoridad judicial persigue sus propios fines, y es la Autoridad la que ha de determinar si la información suministrada a las víctimas perjudicaría o no a la investigación técnica en curso.

Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas (artículo 19 del borrador sometido a observaciones)

Se argumenta en las observaciones realizadas que las investigaciones deben regirse por la cultura justa, la protección de la información reservada, la atención a víctimas y la transparencia de los resultados.

Se propone en este sentido añadir un párrafo final en el artículo 20.2 o bien un nuevo artículo 20.3 en el que se determine que la colaboración con otras instituciones que lleven a cabo investigaciones paralelas se ajustará a lo previsto en esta Ley, en especial en relación con la protección de la información reservada y los objetivos perseguidos por la investigación.

Lo relacionado con la inclusión de la cultura justa ya ha sido analizado anteriormente y se dan por reproducidos los argumentos aducidos.

Artículo 21. Relaciones con las Cortes Generales (artículo 20 del borrador sometido a observaciones)

Se sugiere que en coherencia con lo alegado para el artículo 1, y la dependencia de las Cortes Generales, se rehaga el artículo para regular la relación de la Autoridad con las Cortes Generales.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No se acepta la observación efectuada. La pertinencia de la adscripción de la Autoridad a MITMA a efectos puramente organizativos y presupuestarios ya ha sido analizada anteriormente, al igual que la idoneidad de la figura de la Autoridad Administrativa independiente a que se refieren los artículos 109 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Artículo 22. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal (artículo 21 del borrador sometido a observaciones)

En cuanto a los Acuerdos previos del artículo 22.2, sugieren que se esté a lo que disponga el eventual dictamen del Consejo de Estado que de acuerdo con el Dictamen sobre el accidente del Vuelo JK5022 (Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 2021), debe solicitarse sobre el encaje constitucional del Acuerdo Marco de colaboración entre CIAIAC, CGPJ, FGE y Ministerios de Justicia, Interior y MITMA.

No se acepta esta observación. La regulación de los Acuerdos previos entre las autoridades de investigación técnica y otras que pudieran estar implicadas en la investigación de que se trate, como las autoridades judiciales, de aviación civil, de búsqueda y rescate, así como su contenido mínimo, ya son imperativas en el ámbito de la aviación civil (Reglamento 996/2010) y nada impide su extensión a los ámbitos marítimo y ferroviario como se propone en el texto del anteproyecto.

La redacción del artículo no constituye la materialización del Acuerdo, sino su previsión legal y contenido mínimo, y ambas cuestiones se consideran ajustadas a derecho.

Artículo 23. Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales (artículo 22 del borrador sometido a observaciones).

Se propone una revisión completa del artículo que favorezca el principio de cultura justa con garantías de protección frente a las consecuencias derivadas de la información facilitada.

Se argumenta que bajo la cultura justa no se causa perjuicio a los operadores por acciones y omisiones acordes con su experiencia y capacitación, y *sensu contrario*, no se toleran la negligencia grave ni actos dolosos. Si una persona notificadora es considerada responsable en una investigación judicial por la información obtenida en una investigación técnica desarrollada bajo cultura justa, sufriría indefensión y vulneración de su derecho a no declarar contra sí misma, y repercutiría en la colaboración que requiere la cultura de seguridad.

Pide que delimite las responsabilidades del personal investigador:

- con el poder judicial considerar en caso de requerimiento pericial (proponen no obligar al personal investigador a emitir opiniones sobre cuestiones de culpa o responsabilidad en procesos civiles, penales, administrativos o disciplinarios (citan Anexo 13 de OACI, Apéndice II apartado 7).

- con las personas notificadoras, frente a un proceso judicial en un sistema de cultura justa (derecho a no declarar contra sí mismo)

Sobre este punto se considera que la redacción dada no perjudica a las personas participantes en una investigación ni a las personas investigadoras, ya que la información suministrada se protege con el carácter reservado, y los informes finales no pueden determinar culpas ni responsabilidades. En lo

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

relativo a la cultura justa se dan por reproducidos los argumentos esgrimidos con anterioridad.

Artículo 25. Estructura organizativa de la Autoridad (artículo 24 del borrador sometido a observaciones)

Se sugiere que toda la regulación orgánica de la Autoridad debe incluirse en este anteproyecto, sin derivarla a una norma reglamentaria.

Asimismo, sugieren la creación de una unidad de Recursos Humanos, una de asistencia a víctimas de accidentes, un Consejo Asesor, una unidad del sistema de notificación de sucesos para todos los modos de transporte bajo principios de cultura justa, y subdirecciones de prevención y análisis de accidentes en cada modo de transporte.

No se acepta. Es conforme a Derecho, y es el modelo de los precedentes de constitución de una AAI, la creación de la Autoridad por Ley, y la derivación de su Estatuto Orgánico a un real decreto, sin que esto menoscabe su independencia.

Tampoco se aceptan las consideraciones relativas a la modificación de la organización de la Autoridad, si bien se recuerda que se ha atribuido al Consejo una nueva función relacionada con la elaboración de protocolos de funcionamiento y metodología de investigación y régimen de formación que faciliten un funcionamiento homogéneo a todas las Direcciones, y los factores humanos, entre otros.

Artículo 26. Composición del Consejo (artículo 25 del borrador sometido a observaciones)

Se propone regular los perfiles de las 6 personas que ocupen los cargos de Consejero o Consejera exigiendo respectivamente: ATS y control de tránsito aéreo, piloto comercial o de transporte de línea aérea, navegación y marina mercante, conducción y servicios ferroviarios, gestión de emergencias y protección civil, y factores humanos en organizaciones complejas.

No se acepta. La reserva de los puestos de Consejero o Consejera a las especialidades profesionales propuestas se considera una restricción innecesaria cuya imposición no beneficia la independencia de la Autoridad.

Artículo 28. Nombramiento y mandato de la persona que ostente la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras (artículo 27 del borrador sometido a observaciones)

Se propone sustituir los apartados 28.1 y 2 por un mecanismo de elección que contemple la participación de las personas profesionales del sector, con propuesta de personas candidatas por las organizaciones representativas, propuesta de una selección de ellas al Congreso de los Diputados, y su elección por mayoría absoluta en la Comisión de Transportes del Congreso de los Diputados

No se acepta la observación en los términos establecidos, si bien se ha incluido en el anteproyecto la posibilidad de abrir un periodo de consulta pública previa (sin que el MITMA se dirija a ninguna asociación o entidad concreta) para que todos aquellos que lo estimen pertinente puedan hacer las propuestas de personas candidatas que consideren convenientes aportando su currículo o acreditación de méritos correspondiente, que no tendrá carácter vinculante

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

pero podrá ser tenido en consideración a la hora de proponer una persona al Congreso.

Artículo 33. Direcciones de investigación técnica (artículo 32 del borrador sometido a observaciones)

Se propone que el Estatuto Orgánico de la Autoridad, cuando se apruebe, disponga un mecanismo de colaboración transparente con las asociaciones y colegios profesionales del sector, para la selección e incorporación de personas expertas en activo o con experiencia operativa en los grupos de investigación.

No se acepta. El anteproyecto ya contempla que el Consejo pueda acordar la asistencia de personas expertas de reconocido prestigio en materias de su competencia. Corresponderá al mismo la determinación del mecanismo más apropiado de selección e incorporación de las mismas.

7. AIRBUS, DEFENSE & SPACE

Las observaciones efectuadas por Airbus al articulado del anteproyecto son las siguientes:

Artículo 10. 1

Se propone sustituir la referencia a “determine plenamente las causas del accidente o incidente investigado” por “determine las causas más probables”, ya que en muchas ocasiones la determinación plena de las causas no es posible.

No se acepta.

Artículo 10.2

Se propone añadir como sujeto obligado a colaborar con la investigación al fabricante del medio de transporte.

Se acepta.

Artículo 16.2 (artículo 15.2 del borrador sometido a observaciones)

En el apartado 2 del artículo 16 proponen incluir como información reservada información técnica protegida por derechos de propiedad intelectual, ya que su revelación puede suponer un daño comercial al fabricante, al consistir en conocimientos o soluciones de diseño de valor competitivo.

Se acepta parcialmente, a través de un nuevo apartado en el artículo 19.6, donde si bien no se regula esta información como información reservada, se incorpora una referencia a que la Autoridad compartirá dicha información protegiéndola conforme a la normativa de propiedad intelectual e industrial aplicable.

8. Colegio oficial de pilotos de la aviación comercial (COPAC)

Comentarios generales efectuados al anteproyecto:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El COPAC comienza sus alegaciones con unos comentarios generales, en los que no se realizan propuestas concretas al texto, señalando que no se han atendido sus comentarios de la consulta pública previa y que no se les ha preguntado antes del trámite de audiencia, por lo que se concluye que el anteproyecto no responde al principio de transparencia.

Así mismo, señalan que no se puede obviar la trascendencia del dictamen de la Comisión de investigación parlamentaria del accidente de Spanair y su solicitud de una nueva investigación.

En cuanto al texto, en general, se indica que carece de visión e idoneidad y que no garantiza la independencia de los poderes ejecutivo y judicial, la eficiencia y competencia técnica, la dotación de recursos, la actuación preventiva y la atención a las víctimas.

Finalmente, se afirma que el nombre de "Autoridad" confunde por cuanto el organismo tiene la función de recomendar, y no poder impositivo, y solicitan que se adopte el modelo del Consejo de Seguridad Nuclear.

En relación con estos comentarios, no se comparte que no se haya cumplido con el principio de participación en la elaboración del texto normativo, ya que el COPAC, así como el resto de las entidades sectoriales, han podido realizar aportaciones al mismo, tanto en el trámite de consulta previa como en el de información pública, y han sido analizadas y valoradas.

Por otro lado, este proyecto normativo supone la creación de un organismo multimodal de investigación de accidentes, en la línea de las conclusiones del dictamen de la Comisión de investigación parlamentaria del accidente de Spanair, sin que sea posible mediante este anteproyecto valorar en modo alguno la pertinencia de abordar una nueva investigación sobre ningún accidente concreto.

Tampoco se comparte que no se respete el principio de independencia, toda vez que se crea una Autoridad Administrativa Independiente de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Esta Autoridad dispondrá de autonomía orgánica, funcional y financiera y por ello de los medios económicos y técnicos necesarios para ejercer sus competencias, habiéndose previsto reglas especiales para una adecuada relación con las víctimas y sus familiares durante el procedimiento de investigación.

Finalmente, en cuanto al modelo de organismo, hay que recordar que tras la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, las entidades a crear deben ajustarse a las figuras que ésta prevé, siendo la más adecuada a los fines perseguidos, la de la Autoridad Administrativa Independiente. En este sentido, esta Autoridad sólo podrá ejercer las potestades que le confiera su Ley de creación, que están vinculadas a la investigación técnica de los accidentes, exclusivamente.

Artículo 1. AAI para la investigación técnica en los modos de transporte

Se plantea una redacción alternativa para crear un Consejo de Seguridad para el Transporte, como ente de Derecho público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y diferenciados, que mantendrá informado al Congreso como comisión parlamentaria *ad hoc.*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Sobre este punto, cabe destacar que no se incorpora esta redacción dado que el anteproyecto crea una Autoridad Administrativa Independiente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Se realiza una remisión a lo considerado sobre esta misma materia en contestación a otras observaciones analizadas previamente.

Artículo 2. Régimen jurídico de la investigación técnica de accidentes e incidentes

Solicita la eliminación de la referencia a la supletoriedad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al considerarla innecesaria ya que el Consejo no tiene entre sus fines sancionar, reclamar responsabilidad de las Administraciones públicas, ni asegurar los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Esta supletoriedad impone procedimientos contrarios a la eficacia y eficiencia de equipos multidisciplinares y no aporta seguridad alguna, solo burocracia y coste. Restringe la participación al ámbito funcionarial con menos experiencia y conocimiento operacional.

Respecto a esta cuestión cabe afirmar, con carácter general, que los procedimientos administrativos deben regirse por lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, (artículo 1 de la propia ley). Precisamente, la existencia de procedimientos no directamente regidos por esta norma, se prevé a modo de excepción en el artículo 1.2 de la Ley 39/2915, de 1 de octubre, y esta excepción debe basarse en razones establecidas en la propia ley y disponerse en una norma de rango legal (como así se hace en el anteproyecto objeto de esta MAIN).

Por lo tanto, la aplicación supletoria de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en lo no previsto en el proyecto normativo, es consecuencia lógica de la señalada voluntad del legislador de que los procedimientos administrativos confluyan a parámetros comunes, solo excepcionables por motivos expresamente establecidos y en norma con rango legal.

Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes

Proponen una redacción alternativa al artículo 3 que consideran más precisa y coherente con los principios de la investigación técnica desde una perspectiva sistémica y organizacional para que la investigación cumpla el fin de prevenir accidentes, y para establecer criterios objetivos que eviten las interferencias indebidas en la investigación, y la coordinación con el poder judicial cuando los hechos identificados determinen su competencia.

Proponen que se incluya expresamente que se analizarán todas las causas y factores contribuyentes para determinar la causa raíz, lo que no se acepta porque se considera que la finalidad perseguida se alcanza igualmente con la redacción incluida en el anteproyecto.

Por otro lado, pretenden que las recomendaciones de seguridad se formulen obligatoriamente, lo que no resulta posible aceptar porque el número de recomendaciones responde a las circunstancias del caso concreto y su emisión o no está a disposición de la Autoridad si considera que las mismas pueden redundar en una mejora en la seguridad.

Así mismo, respecto a que ni sus evidencias ni sus informes puedan ser utilizados como medio probatorio por el poder judicial, se hace una remisión a lo establecido anteriormente en esta MAIN sobre esta cuestión.

Finalmente, respecto de los actos de interferencia ilícita, se han recogido en el artículo 22.1 del anteproyecto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones). Accidentes e incidentes de aviación civil.

En relación con el artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones), formulan una serie de propuestas de redacción tendentes, a su juicio, a asegurar la investigación de todos los incidentes que supongan riesgo inaceptable para la seguridad de acuerdo con criterios internacionales y objetivos y a asegurar que prevalece la obligación de disponibilidad de información esencial para la seguridad de la aviación civil y de acceso público para mejora continua de la seguridad.

En el apartado primero, se limita el ámbito de investigación de la Autoridad a los accidentes e incidentes graves incluidos en el Anexo 13 de OACI y/o clasificados de riesgo alto por el Reglamento UE 2020/2034. En este sentido, cabe recordar que el Anexo 13 de OACI no tiene condición de norma vinculante, sino de recomendación y, por otro lado, que los Reglamentos de la UE son directamente aplicables de acuerdo con el artículo 2, por lo que no es preciso citar todos los que pueden ser de aplicación.

Así mismo, cabe recordar que el ámbito de investigación de la Autoridad, son los accidentes e incidentes, no las "*informaciones recibidas que pudieran afectar a la seguridad*". Debe tenerse en cuenta que, en el ámbito aéreo, existe un sistema de notificación de sucesos que gestiona la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) como Autoridad de supervisión.

En cuanto a la petición de incluir "*el control efectivo de riesgos potenciales*" se considera ya abarcado bajo el concepto más amplio de "*la mejora de la seguridad*".

Finalmente, respecto al carácter público de los informes resultantes de investigaciones de sucesos en los que estén implicadas aeronaves militares, deberá ser valorado por el Ministerio de Defensa.

Artículo 7. Principios de transparencia y de participación de los interesados

En relación con el artículo 7.2, además del cambio de denominación de "Autoridad" por "Consejo", parecen proponer que se exija la previa resolución judicial para que la Autoridad limite o deniegue el acceso de todas o algunas de las personas interesadas en la investigación a la información relativa a la misma, por considerar que una parte interesada no puede restringir el acceso a la información legalmente establecido y que sólo lo puede hacer la autoridad judicial:

No se acepta esta observación. Debe partirse de la premisa de que la Autoridad no es una parte interesada del procedimiento, sino el organismo público que realiza la investigación del accidente o incidente.

Artículo 8. Equipo investigador

Proponen añadir (apartado 4) una nueva potestad de las personas investigadoras para realizar la investigación para garantizar el ejercicio efectivo de su autoridad pública: "*h) solicitar la asistencia de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y Policía Local, para garantizar el ejercicio fehaciente y efectivo de sus funciones".*

Se admite la propuesta efectuada, si bien se considera que la potestad debe abarcar también a las policías autonómicas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 9. Inicio del procedimiento

En el apartado 1, proponen añadir un nuevo supuesto específico de comunicación de un accidente o incidente a las autoridades más cercanas, para que éstas lo trasladen urgentemente a la Autoridad como un instrumento eficiente para prevenir accidente, basado en una cultura de reportes positivos con motivación proactiva, sin esperar daños irreversibles: "*d) Por reporte confidencial recibido, de cualquier evento o circunstancia que podría poner en riesgo de seguridad cualquier operación de transporte".*

No se acepta esta observación.

El supuesto ya está subsumido en el apartado primero, que señala que "*Cualquier persona que tenga conocimiento de un accidente o incidente marítimo, ferroviario o de aviación civil lo comunicará inmediatamente a las autoridades más cercanas. Éstas, a su vez, lo harán saber urgentemente a la Secretaría de la Autoridad y, en su caso, a la autoridad judicial competente*".

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en el ámbito aéreo, existe un sistema de notificación de sucesos que gestiona AESA como autoridad de supervisión.

Artículo 12. Protección de la integridad de la información (artículo 11 del borrador sometido a observaciones)

Proponen una modificación del apartado 2º para suprimir la posibilidad de que se considere aprobada la modificación, alteración o destrucción de pruebas si no se produce un pronunciamiento expreso por el poder judicial en el plazo de dos semanas, ya que consideran no justificado un margen que a su juicio es exiguo para la autoridad judicial y un posible impedimento de su propia investigación independiente y futuras actuaciones.

Sobre esta cuestión se reproducen los argumentos esgrimidos previamente en esta MAIN sobre el particular.

Por otro lado, en el apartado 3, para el cumplimiento del título II de la Ley de Seguridad Aérea (de la gestión de la seguridad operacional), proponen añadir una nueva obligación a las partes implicadas en el suceso investigado consistente en "*e) Proteger las fuentes de información, incluyendo la identidad de las personas entrevistadas, testigos y que hayan reportado cualquier asunto de seguridad al Consejo".*

Respecto a la alegación al apartado 3º, cabe señalar que las fuentes de información ya son protegidas por distintas vías en el anteproyecto, con lo que la finalidad perseguida por la propuesta ya se garantiza con la redacción efectuada.

Artículo 13. Informe final (artículo 12 del borrador sometido a observaciones)

Proponen modificaciones en el artículo 13 para conseguir un texto que consideran más preciso y coherente con los principios de la investigación técnica desde una perspectiva sistémica y organizacional, para que la investigación cumpla el fin de prevenir accidentes:

> *1. La investigación de un accidente o incidente concluirá con la aprobación de un informe en el que se analizarán todas sus causas y factores contribuyentes, para la determinación de la causa raíz y que incluirá, ~~cuando~~*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

~~proceda,~~ recomendaciones de seguridad precisas para asegurar la prevención de potenciales sucesos de seguridad relacionados y la mejora continua de la seguridad.

El informe final sólo incluirá aquella información que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente.

Proponen, por tanto, que se incluya que se analizarán todas las causas y factores contribuyentes para determinar la causa raíz del accidente de que se trate. En este punto se reitera lo dicho anteriormente, ya que la redacción dada en el anteproyecto se considera adecuada para la consecución de los fines de la investigación técnica, siendo la Autoridad la que debe determinar los aspectos a investigar con el fin de lograr mejorar la seguridad, que es el fin último de este tipo de investigaciones.

En cuanto a que sea obligatorio formular recomendaciones de seguridad, señalar que este punto también ha sido objeto de análisis previo.

Artículo 15. Seguimiento de las recomendaciones de seguridad (artículo 14 del borrador sometido a observaciones)

Para asegurar la transparencia que todos los países de nuestro entorno aplican y para mayor efectividad de las recomendaciones de seguridad, se propone que el registro de las recomendaciones emitidas sea público a través del portal de la Autoridad, y que incluya el siguiente contenido: las comunicaciones a las personas destinatarias de las recomendaciones; las respuestas de éstas con las actuaciones seguidas; y la evaluación de la Autoridad sobre dichas actuaciones.

Se acepta parcialmente la propuesta, para que el Registro sea público e incluya tanto las recomendaciones como las respuestas de las personas destinatarias, incluyendo, en su caso, las justificaciones dadas por éstos en caso de no aceptar la recomendación.

Sin embargo, se considera que dar publicidad a lo que opine la Autoridad de las alegaciones dadas por las personas destinatarias de las recomendaciones de por qué no las cumplen, resulta contrario al carácter no vinculante de dichas recomendaciones. Por ello, no se acepta esta parte de la propuesta.

Artículo 23. Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales (artículo 22 del borrador sometido a observaciones)

Se propone una modificación del artículo 23 para prohibir que cualquier persona adscrita al organismo pueda actuar como perito en cualquier proceso judicial, para mantener una separación absoluta de procedimientos y evitar que el proceso judicial sea influenciado por las investigaciones técnicas, cuyo peso específico, señalan, ha sido determinante en procesos judiciales donde la persona titular del órgano judicial no tenía instrumento alternativo equiparable.

No se acepta. El proyecto normativo garantiza que los procedimientos de investigación (técnica y judicial) sean paralelos e independientes, pero la posible participación de una persona como perito experto en un juicio deriva de la normativa procesal española, sin que quepa incluir exclusión en el caso de la Autoridad. Ello no obsta para que, en el marco del proceso judicial, se tenga en consideración la regulación dada a la información reservada.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 25. Estructura organizativa de la Autoridad (artículo 24 del borrador sometido a observaciones)

Proponen como denominación del Consejo de la Autoridad, la de "Comité de Gobierno" del Consejo, para adecuarlo al cambio de denominación de Autoridad Administrativa a Consejo propuesta en el artículo 1.

Así mismo, se añaden cuatro órganos directivos nuevos a los cuatro ya previstos: dirección de asistencia a las víctimas, dirección de apoyo técnico e información, dirección de formación y dirección financiera, para una dotación de estructura adecuada al esfuerzo, complejidad y funciones del organismo.

No se comparte la propuesta de cambio de denominación del organismo, ya que entre otros aspectos es acorde con lo establecido al respecto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por otro lado, no se considera proporcionada a las funciones a asumir por la Autoridad, una estructura organizativa mayor a la ya planteada por el anteproyecto de ley, que supone un incremento adecuado respecto a los recursos con los que actualmente cuentan las Comisión de investigación que vendría a sustituir en las labores de investigación técnica.

Artículo 26. Composición del Consejo (artículo 25 del borrador sometido a observaciones)

Proponen una redacción alternativa para adaptar el artículo sobre el Consejo de la Autoridad a las nuevas denominaciones que proponen para él y para el organismo, así como elevar la cifra de 6 vocales prevista a 8, para adecuarse a la complejidad y funciones del organismo.

No se acepta. La cifra contemplada en el anteproyecto de ley se considera adecuada, debiendo reseñarse que todas las personas miembro del Consejo de la Autoridad tendrán dedicación exclusiva para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 27. Funciones del Consejo (artículo 26 del borrador sometido a observaciones)

Añaden la siguiente función a las del Consejo de la Autoridad, acción independiente para la mejora proactiva de la seguridad: "*h) Proponer al Gobierno y al Parlamento iniciativas, acciones y regulaciones para la mejora de la seguridad en los modos de transporte"*

No se acepta, por innecesaria.

Las funciones de la Autoridad giran en torno a la investigación de accidentes/incidentes en los modos de transporte para, en su caso y de cara a la mejora de la seguridad, hacer recomendaciones a las personas actoras ejecutoras con capacidad para actuar. Ello incluye a las Administraciones Públicas, y por ende a la AGE, cuyos órganos/organismos podrán, en su caso, elevar al Gobierno las propuestas que consideren adecuadas.

En cuanto al Parlamento, las relaciones de la Autoridad con el poder legislativo están ampliamente reguladas en el proyecto normativo y, en su caso, permitirían que, de así desearlo, las Cortes Generales, conocedoras de la labor de la Autoridad

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

a través de la presentación de su Memoria anual por la persona que ostente su Presidencia, pusieran en marcha las actuaciones que consideren oportunas.

Artículo 28. Nombramiento y mandato de la persona que ostente la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras (artículo 27 del borrador sometido a observaciones)

En la redacción alternativa a este artículo, se propone un sistema de nombramiento de la persona titular de la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras del organismo distinto del previsto en el anteproyecto, desapareciendo del procedimiento el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Gobierno, eliminándose la referencia a su nombramiento por real decreto. Este sistema se justifica en la salvaguarda de su idoneidad e independencia y su sometimiento al Congreso.

Así, la persona titular de la Presidencia sería nombrada por la Mesa del Congreso, por mayoría absoluta en 1ª votación y simple en 2ª, tras ser elegida entre las personas vocales por votación interna.

Y las personas vocales, serían profesionales de reconocido prestigio y acreditada cualificación en el ámbito del organismo, propuestos a la Comisión competente del Congreso por distintas organizaciones corporativas relacionadas con la materia: consejo general de ingenieros industriales, colegio de ingenieros aeronáuticos, COPAC, colegio oficial de psicólogos, colegio de oficiales de la marina mercante, colegio oficial de ingenieros navales, organización médica colegial general, asociación de maquinistas ferroviarios, y asociación profesional de controladores aéreos.

Esta observación se valora desfavorablemente**.** No se considera apropiado el sistema de nombramiento alternativo propuesto ya que toda Autoridad Administrativa Independiente se debe adscribir, por razones organizativas, a la Administración General del Estado, y sólo dependen de las Cortes Generales determinados órganos de relevancia constitucional, como es el caso del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

En consecuencia, debe mantenerse el nombramiento por real decreto como mecanismo adecuado a la naturaleza del organismo.

Se considera que este procedimiento de nombramiento no afecta a la independencia de la Autoridad, que se asegura con todo el sistema de garantías que el proyecto normativo articula en torno a la Autoridad, entre ellos, la participación de las Cortes Generales en el sistema de nombramiento de las personas integrantes del Consejo, y la rendición de cuentas periódica, y cuantas veces lo soliciten la Comisión parlamentaria competente, de la persona titular de la Presidencia de la Autoridad.

La participación de personas profesionales del sector en los nombramientos ya ha sido abordada anteriormente en esta MAIN por lo que se reproducen aquí los argumentos realizados al igual que los efectuados sobre la comparecencia obligatoria de la persona candidata a la Presidencia en la Comisión parlamentaria competente.

Artículo 29. Régimen y Estatuto administrativo de la persona que ostente la Presidencia y de Los Consejeros y las Consejeras (artículo 28 del borrador sometido a observaciones)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se propone que reglamentariamente se determine una compensación económica por la imposibilidad de realizar actividades profesionales privadas en el ámbito del organismo en los 2 años siguientes al cese.

No se acepta. Lo previsto en el proyecto normativo es equiparable al sistema establecido en relación con los altos cargos de la Administración General del Estado, por lo que se considera adecuado al nivel de responsabilidad que asumirán los miembros del Consejo.

Artículo 31. Funcionamiento del Consejo (artículo 30 del borrador sometido a observaciones)

Proponen modificar el quorum del "Comité de gobierno", exigiendo además de a las personas titulares de la Presidencia y de la Secretaría, a 4 vocales, para adecuarlo a la nueva cifra de vocales propuesta en el artículo 26.

No se acepta, al no haberse aceptado la propuesta de una nueva cifra de componentes del Consejo.

Artículo 33. Direcciones de investigación técnica (artículo 32 del borrador sometido a observaciones)

Proponen eliminar el requisito de que las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica sean funcionarios de carrera, y sustituirlos por "*profesionales caracterizados y de prestigio con experiencia consolidada*", al considerar que la exigencia de la condición de funcionario ha determinado en muchas ocasiones la ausencia de experiencia operacional, esencial para la competencia y eficacia de las labores técnicas.

Asimismo, proponen eliminar su función para el diseño del plan de formación de las personas investigadoras, para transferir funciones a la dirección de formación que proponen crear en un nuevo artículo.

Por otro lado, solicitan incluir en la letra e) la expresión "*y factores contribuyentes*" así como la frase "*hasta establecer la causa raíz, así como que se incluyen recomendaciones precisas y efectivas en la prevención de nuevos sucesos de seguridad",* para asegurar que las investigaciones tienen alcance sistémico.

Finalmente, proponen añadir como nueva función la de "*i) Desarrollar cuantos estudios relacionados con la seguridad y análisis de los reportes confidenciales de seguridad recibidos, se crean convenientes"*, para potenciar carácter preventivo y de cultura de seguridad de las actuaciones del organismo.

Sobre estas cuestiones cabe afirmar lo siguiente:

La Autoridad será un organismo público cuyo personal será funcionario o laboral, atendiendo a la naturaleza de sus funciones. Dado que las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica tienen atribuidas funciones que exigen la condición de autoridad pública, se considera que deben ser personal funcionario, sin que quepa excepcionar esta condición por razón del cargo, ya que se prevé un rango de Subdirector o Subdirectora General.

No se considera oportuno eliminar de sus funciones el diseño del plan de formación de las personas investigadoras, para garantizar su debida especialización.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto a la 3ª propuesta, se reproduce lo señalado al respecto con anterioridad.

En cuanto a la nueva competencia que proponen, no se acepta, en coherencia con la no aceptación de la propuesta relativa al artículo 9, sobre los reportes confidenciales de seguridad que pueda recibir.

Se propone la inclusión de un nuevo artículo, para crear 4 direcciones técnicas nuevas en la estructura del organismo, en coherencia con la propuesta de creación de 4 direcciones técnicas más, y alineación con lo llevado a cabo en organizaciones similares de países de nuestro entorno:

- Dirección asistencia a víctimas: relación y asistencia de éstas, sus familiares y las asociaciones que puedan constituirse.
- Dirección apoyo técnico e información: gestión del sistema confidencial de reportes de seguridad; gestión y apoyo de las demás direcciones, con tecnologías de la información, monitorización de información y ejecución de pruebas y simulaciones.
- Dirección de formación: política y programas de formación del personal técnico; ejecución y control de los planes de formación anuales.
- Dirección financiera: gestión presupuestaria, de tesorería y del registro; contratación si se la delega la persona que ostente la Presidencia; gestión patrimonial.

No se acepta, por considerarse que la estructura prevista en el proyecto normativo se ajusta a la naturaleza y funciones de la Autoridad.

Artículo 34. Secretaría General (artículo 33 del borrador sometido a observaciones)

Proponen eliminar de las funciones de la Secretaría General, que se atribuirían a las 4 direcciones técnicas que abordan en su propuesta de nuevo artículo.

No se acepta, al no haberse aceptado la creación de 4 direcciones técnicas más, y por ser esencial la existencia de una unidad horizontal como la Secretaría General en un organismo independiente con personalidad jurídica propia, ya que estas funciones no podrán ser realizadas por ningún Ministerio.

C.II. OBSERVACIONES DE ASOCIACIONES DE VÍCTIMAS DE ACCIDENTES DE TRANSPORTE

1. Asociación de afectados del vuelo GW 19525 en los Alpes

En primer lugar, respecto a la alegación relativa a que se contemplen también entre los siniestros a investigar aquellos en los que el suceso no es involuntario por existir un causante del mismo, cabe aclarar que el único artículo que establece la distinción por la cual los accidentes son sucesos no deseados o intencionados es el artículo 6.2 (artículo 5.2 del texto sometido a observaciones) relativo al ámbito ferroviario, y deriva de la definición de accidente que se establece en el artículo 3 11) de la Directiva 2016/798 sobre la seguridad ferroviaria.

Por otro lado, se acepta la alegación para que en el artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones) se contemple que la investigación se extienda a los sucesos ocurridos en territorios sobre los que España no ejerce soberanía, pero una persona española ha sufrido daños relevantes, en función de los acuerdos existentes de cooperación o colaboración. Así, se modifica la redacción del artículo 4 (artículo 6.1 del texto sometido a observaciones) para contemplar la posibilidad de investigar fuera del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

ámbito de soberanía de España en función de los acuerdos existentes de cooperación o colaboración en lugar de realizar una remisión al desarrollo reglamentario.

No se acepta la alegación para que en el artículo 12 (artículo 11 del borrador sometido a observaciones) se incluya expresamente que los restos se pondrán a disposición, además de a las personas propietarias, a sus causahabientes si hubieran fallecido, ya que en caso de fallecimiento, será persona propietaria de los restos la que, en su caso, los haya heredado, por lo que la redacción resultará igualmente válida.

En cuanto a la alegación para que en el artículo 16 (artículo 15 del borrador sometido a observaciones), sobre la información de la investigación, se acote la reserva del estado de salud y se admita como excepción que conocer el estado de salud es relevante por causas de seguridad o salud general o cuando el estado de salud haya causado la conducta culpable del suceso, no se acepta por considerar que en este caso debe prevalecer la protección de datos personales al ser especialmente sensibles. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14.1.c) del Reglamento aéreo, la información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas, no serán publicados o utilizados para fines distintos de la investigación de seguridad.

Respecto al artículo 17 (artículo 16 del borrador sometido a observaciones), se acepta incluir la frase "*de manera clara y asequible*" al referirse a la información a las víctimas.

Por lo que se refiere al régimen de confidencialidad sobre víctimas y sus familiares, no se acepta incorporar al articulado que la Autoridad vele por mantenerla durante toda la investigación, incluidos los momentos preliminares, ya que cuando se produce un accidente, a la vez que se inicia una investigación técnica, se pueden iniciar otros procesos administrativos o judiciales, sobre los que la Autoridad no tiene ningún poder o capacidad de decisión. Por tanto, la Autoridad sólo puede velar por la confidencialidad de las víctimas y sus familiares en el ámbito de la investigación técnica, y ésta está contenida en el artículo 16 2. c) del anteproyecto, al determinar que será información de carácter reservado la de las personas implicadas en el accidente o incidente "*cuando ésta sea especialmente sensible o de carácter privado*".

2. Asociación Plataforma víctimas ALVIA 04155:

Las observaciones efectuadas por la Asociación Plataforma víctimas ALVIA 04155 versan sobre las materias que a continuación se detallan:

- **Independencia de la nueva autoridad**: solicitan que la dependencia orgánica y funcional de la Autoridad no sea a MITMA, a quien consideran juez y parte en el proceso. Solicitan otra alternativa, pero no concretan ninguna.

  En este punto se dan por reproducidas las consideraciones efectuadas con anterioridad en relación con la elección de la figura de una Autoridad Administrativa Independiente vinculada al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana como forma jurídica elegida para este organismo de investigación técnica de accidentes e incidentes de carácter multimodal. Se considera que esta figura, en los términos en los que se regula en el anteproyecto por el que se prevé su creación, garantiza la total independencia del organismo, tanto desde el punto de vista funcional como orgánico y financiero.

- **Nombramientos de la persona titular de la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras**: por el mismo motivo que en el caso anterior, consideran que se debe buscar una alternativa a que las personas integrantes del Consejo sean nombradas por el Consejo de Ministros a propuesta de MITMA. Añaden que deberán ser

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

designadas entre personas de reconocida solvencia en las materias propias de la seguridad en el transporte, valorándose su independencia y objetividad de criterio.

Respecto al equipo investigador, consideran que debe exigirse que el personal técnico no trabaje o haya trabajado en alguna de las entidades públicas o privadas involucradas de una u otra manera en el accidente. Añaden que, en accidentes graves, la investigación debe contar con la participación de organismos internacionales cuyo fin sea velar por la seguridad en los transportes.

Respecto al sistema de nombramientos de las personas miembro del Consejo, se reproducen los argumentos realizados anteriormente, reiterando que en el anteproyecto se han extremado todas las medidas que se consideran necesarias para garantizar que las personas candidatas propuestas aúnen independencia y una acreditada experiencia profesional.

Respecto a la exigencia de que el personal técnico no trabaje o haya trabajado en alguna de las entidades, públicas o privadas, involucradas de una u otra manera en el accidente como garantía de independencia, cabe destacar que el anteproyecto prevé el sometimiento de las personas miembro del Consejo al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, y un periodo de dos años tras el cese en el que no podrán ejercer actuaciones relacionadas con las competencias de la Autoridad en el ámbito privado. Por lo que hace a las personas investigadoras, les resulta de aplicación el sistema de abstención y recusación previsto en los artículos 23 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en relación con las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones, por todo ello no se acepta la observación efectuada.

- **Especialización en factores humanos y organizativos tanto del equipo investigador como del Consejo**: solicitan que se recoja la especialización en materia de factores humanos y organizativos que deben tener las personas integrantes del organismo, como requisito inexcusable (Psicología y Ergonomía…) y se actualice la formación de todo el equipo en esta materia de forma recurrente.

  Respecto a esta cuestión se ha recogido como función del Consejo, la de aprobar metodologías y procedimientos de investigación, en los que se integren el análisis de los factores del accidente o incidente, incluidos los factores humanos y organizativos, coordinando su implantación en las Direcciones de investigación técnica.

- **Principio de transparencia y participación de las víctimas**: solicitan que se señale que se oirá a las partes, compartiendo los resultados, se les informará periódicamente de la investigación y se les brindará, siempre que sea factible, la oportunidad de exponer sus opiniones y puntos de vista durante la investigación y la posibilidad de hacer observaciones sobre la información de los proyectos de informes.

  Se acepta esta observación, al preverse en el anteproyecto que la Autoridad podrá desarrollar las sesiones informativas que se consideren necesarias y posibilitar, entre otros aspectos, que víctimas, familiares y sus asociaciones puedan ser convocadas por el Consejo en el marco de su toma de decisiones.

- **Recomendaciones de seguridad**: solicitan que se establezca de alguna forma, que se vele por que se cumplan determinadas recomendaciones en el caso de accidentes graves, tal y como exige el artículo 25 de la Directiva 2004/49.

  La propia Asociación señala entender en su escrito el carácter no vinculante de las recomendaciones (no en vano, el precepto de la UE que citan habla de “velar por que se tomen en debida consideración las recomendaciones”, y no estrictamente de velar por que se cumplan).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En cualquier caso, a raíz de las aportaciones recibidas, se ha incorporado en el texto del anteproyecto que el registro de recomendaciones sea público lo que, de forma indirecta, fortalece las recomendaciones e incentiva su cumplimiento.

- **Metodologías y procedimientos de investigación en cuanto a los aspectos relativos a factores humanos y organizativos y las causas raíz de los accidentes**: solicitan una metodología común de investigación o modelos que expliquen los factores humanos y organizativos (causas raíz) para evitar el riesgo de que los informes se limiten a los comportamientos de los operadores de primera línea sin conocer la causa de estos comportamientos.

  A este respecto, tal y como se ha señalado anteriormente, se ha incorporado como función del Consejo aprobar metodologías de trabajo que favorezcan la especialización en estas cuestiones. No obstante, este aspecto se podrá abordar de forma más pormenorizada en la normativa reglamentaria de desarrollo de la presente ley.

- **Interacciones y relaciones entre las distintas direcciones de investigación técnica especializada en los tres modos de transporte**: piden que se describan los mecanismos mediante los cuales se evite una estructura fragmentada y que se asegure un intercambio de experiencias, conocimientos y métodos en la investigación de los factores humanos y organizativos.

  A este respecto, y además de las medidas anteriormente señaladas, hay que subrayar que la existencia de un único Consejo, que conoce de todas las investigaciones, así como de una única Secretaría General, que aúna las funciones de naturaleza transversal (incluyendo la formación), ya supone por sí mismo un fuerte impulso de las interacciones entre las actuaciones de las Direcciones de investigación técnica especializadas por modo de transporte.

  La regulación de los procesos concretos de que se trate no es materia de esta ley y se abordará posteriormente en la normativa de desarrollo que se estime pertinente.

- **Relaciones con otras instituciones y peritajes especializados**: señalan que no se especifican cuáles son los títulos oficiales que deben tener las personas designadas como peritos para acudir a un proceso judicial, lo que tiene relación con la ausencia de personas expertas en factores humanos y organizativos en los informes periciales.

  De acuerdo con la normativa procesal, corresponde al órgano judicial decidir quién debe participar como perito en un proceso concreto. Sin perjuicio de ello, el anteproyecto prevé la posibilidad de que la Autoridad, pueda efectuar las observaciones y puntualizaciones que considere necesarias en el trámite de información previa a la decisión de la autoridad judicial regulado en el anteproyecto.

3. Asociación de afectados del vuelo JK 5022

En primer lugar, la Asociación de afectados del vuelo JK5022 (AVJK5022) ha planteado las siguientes cuestiones previas:

Informe del Consejo de Estado

No consideran adecuada la mención a que la norma se aprueba de acuerdo con el Consejo de Estado, por entender que adolece de inconstitucionalidad en muchos artículos. Piden que el informe del Consejo de Estado sea público.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Valoración

El anteproyecto de Ley sometido a información pública no ha sido examinado aún por el Consejo del Estado, pero este dictamen es preceptivo y se emite antes de que sea aprobado como proyecto de Ley por el Gobierno. Por eso, aparece la referencia en el borrador de anteproyecto.

Por tanto, habrá que estar a lo que finalmente resulte de la tramitación del proyecto normativo y el contenido del informe del Consejo de Estado sobre el mismo.

Rango de la norma

Entienden que la norma será al menos una ley ordinaria, aunque preferirían una ley orgánica, por afectar a los derechos fundamentales de las personas como el derecho a la vida, afectado por la seguridad en el transporte, y se regulan relaciones con el poder judicial y el ministerio fiscal. Como alegación principal, proponen eliminar estas menciones, y en caso contrario, que la norma debería tener rango orgánico, en cumplimiento del artículo 122 de la Constitución.

Valoración

No se comparte que la ley esté desarrollando directamente ningún derecho fundamental, sino que establece el régimen jurídico aplicable a un sector de actividad administrativa como es la investigación técnica de accidentes y crea y regula el organismo competente para ello. Por otro lado, tampoco regula la configuración del poder judicial, sino las relaciones que tendrá el organismo que se crea con el poder judicial, tal y como exige el derecho de la UE aplicable a la materia.

Denominación del organismo

Consideran que “Autoridad” es un término confuso. Proponen Junta de Investigación de Accidentes del Transporte (JIAT), que es acorde a la naturaleza multimodal y más actual. Mencionan como antecedente la Agencia de protección de datos, AAI.

Valoración

No se acepta, en línea con las consideraciones realizadas en contestación a otras entidades sobre esta misma materia.

Edad de jubilación de la persona que ostente la Presidencia, o los puestos de Consejero o Consejera y persona Investigadora:

Considera que se debe prever que se jubilarán como máximo a los 70 años.

Valoración

La edad de jubilación de la persona que ostente la Presidencia y los Consejeros y las Consejeras será la que se establezca con carácter general para los altos cargos de la Administración General del Estado, pues sus cargos tienen esta naturaleza.

Respecto de las personas investigadoras, al ser personal funcionario, la edad de jubilación será la que se determine en su normativa reguladora.

Asistencia a las víctimas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Manifiestan que debe crearse una dirección para esta función, que incorpore los recursos de la actual oficina de víctimas ferroviarias y de aviación civil.

Valoración

El proyecto normativo tiene por objeto regular la investigación técnica de los accidentes e incidentes, y la creación de un organismo encargado de esta actividad.

Así, el anteproyecto regula los aspectos de la investigación relacionados con las víctimas y sus familiares, especialmente en el ámbito de la información sobre las causas del suceso, pero no forma parte de su objeto regular la asistencia integral a las víctimas, que seguirá siendo competencia del MITMA.

Modelo de organismo

El modelo no incorpora aprendizaje de importantes accidentes ocurridos ni responde a modelos exitosos en otros países como la NTSB norteamericana.

Consideran esencial la transparencia, para que la ciudadanía esté segura de que la investigación es abierta, competente y exhaustiva. Así mismo, se alega que se deben evitar especulaciones posteriores a un suceso y para ello, son necesarias reuniones y audiencias abiertas al público, publicaciones e informes públicos en la Web del organismo, incluyendo el expediente de cada suceso. Entienden necesaria la aplicación de la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Valoración

La legislación general sobre transparencia es de plena aplicación a la actividad de la Autoridad, salvo en lo relativo a la información reservada, respecto a la cual el proyecto normativo establece un régimen *ad hoc*, permitido por la mencionada legislación general sobre transparencia, que integra garantías para todas las partes en la búsqueda del mayor equilibrio posible entre los bienes jurídicos protegidos.

Grupo de trabajo: Administración del Estado, Sociedad Civil, Organizaciones Profesionales y Asociaciones de Víctimas.

Consideran que la envergadura del proyecto requiere un intercambio de información entre todas las personas afectadas.

Valoración

El proyecto normativo está siendo tramitado con plena transparencia y riguroso cumplimiento de la normativa sobre participación pública en la elaboración de proyectos de ley, habiéndose dado audiencia, además, a 148 entidades.

Una vez realizadas estas consideraciones iniciales, la AVJK5022 ha planteado las siguientes alegaciones a la exposición de motivos y al articulado:

Exposición de motivos

Respecto a la referencia a 1974 como año de creación de la CIAIAC: el órgano nunca se ha adaptado al marco constitucional. Consideran que debe adoptarse el modelo del Consejo de Seguridad Nuclear (independencia frente a MITMA).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Reseñan el siguiente párrafo del Dictamen de la Comisión parlamentaria de investigación sobre el accidente del vuelo JK5022:

"Con el fin de asegurar la independencia de la Autoridad Administrativa Independiente de Investigación y Prevención de Accidentes del Transporte, se recomienda al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que está elaborando el anteproyecto de Ley incluir en él una fórmula que ***desvincule*** *esta Autoridad de su dependencia funcional y jerárquica, arbitrando la dependencia de las Cortes Generales y estando formada por técnicos especializados en las diversas materias de su competencia".*

Piden que se haga referencia al real decreto por el que en 2010 se modificó el de 1998 (sobre la CIAIAC), así como a la ley 1/2011, por la que se establece el PESO. Ello, porque ambas normas cambian el funcionamiento y dependencia de la CIAIAC, pero sin definir el modelo a seguir.

Proponen modificar los párrafos expositivos del refuerzo de la independencia de la Autoridad, a raíz de la modificación de la forma de participación de las Cortes Generales en el nombramiento de sus integrantes, en coherencia con su propuesta de que la misma dependa directamente de las Cortes Generales.

Proponen igualmente suprimir la referencia a la autonomía financiera. Entienden que ésta no existe si la Autoridad depende del regulador a través de los PGE.

Incluir, en la exposición del sistema de incompatibilidades, un "código de estilo" de no aceptar regalos por actores del ámbito de actuación de la Autoridad.

Piden que al exponerse la normativa internacional aplicable, se mencione el anexo 13 de OACI.

Preguntan a quién se hace referencia con el término "participación", si a las víctimas solo se les dedican dos renglones.

Entienden que el deber de reserva de amplitud distinta a lo establecido en el Reglamento UE 996/2010 es incompatible con la aplicación directa de esta norma de la UE.

Valoración

No se aceptan las observaciones realizadas. Se trata en principio de una crítica de carácter general, cuyo contenido no se comparte. Por otro lado, el modelo del Consejo de Seguridad Nuclear está actualmente superado por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, vinculante en materia de creación de organismos por parte de la Administración General del Estado.

Por razones de técnica normativa, el proyecto normativo hace referencia a normas de carácter sustantivo sobre las materias que trata, y no así a normas por las que cuales éstas son modificadas.

La autonomía financiera de la Autoridad será plena y se regula en términos similares a la de otras entidades de naturaleza jurídica equiparable a la misma.

Las personas miembro de la Autoridad estarán sometidas a la normativa sobre buen gobierno vigente.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Al anexo 13 de OACI no tiene naturaleza de norma vinculante, sino de recomendación como se ha señalado reiteradamente en esta MAIN.

El proyecto normativo prevé con claridad la prevalencia del Reglamento UE 996/2010 en el ámbito de aviación civil.

Títulos III IV y V

Piden la reelaboración del título sobre financiación y de los títulos IV y V (se hace notar que estos dos últimos títulos mencionados no existen en el anteproyecto de ley) por considerar que mezclan distintas regulaciones y son confusos sobre las competencias y cometidos de la Autoridad. Deben reconducirse a modelos existentes en Europa o el resto del mundo.

Valoración

No se puede valorar por falta de concreción de la propuesta.

Artículo 1. AAI para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte

En primer lugar, proponen modificar el nombre del organismo, para que sea Junta de Investigación de Accidentes del Transportes, AAI, y citan como antecedente al respecto la Agencia Española de Protección de Datos, AAI.

Valoración

Modificación del nombre: no se considera justificado, en línea con la valoración realizada respecto a propuestas de otras entidades sobre esta misma materia.

En segundo lugar, proponen suprimir su adscripción al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y cambiar la forma de aprobación de su Estatuto para que sea elaborado por el propio organismo y aprobado por el Gobierno, dando traslado del texto antes de su publicación a las Comisiones competentes del Congreso y el Senado.

Se fundamenta esta propuesta en el cumplimiento del Dictamen de la Comisión parlamentaria sobre el accidente del JK5022 y en la normativa de la UE e internacional (entre otros, el anexo 13 de OACI), para establecer una verdadera independencia del organismo. Se citan como modelos comparados los organismos de EEUU y Países Bajos, y en España del Consejo de Seguridad Nuclear.

Valoración

En este punto se reproducen los argumentos esgrimidos profusamente en esta MAIN para no aceptar estas observaciones.

Artículo 2. Régimen jurídico de la investigación técnica de accidentes e incidentes

En el apartado 1º, se solicita suprimir la palabra "*supletoria*" en la aplicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Respecto al apartado 2.a, se cuestionan si se hace referencia, sin mencionarlo, al anexo 13 de OACI, señalando que debe clarificarse porque no tiene sentido "*que sea de aplicación directa en España y se aluda a la generalidad*".

Valoración

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En cuanto al carácter supletorio de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se considera que las particularidades de los procedimientos de investigación de la Autoridad requieren una normativa propia, recurriéndose para ello a la posibilidad de excepción, por ley, prevista en la propia Ley 39/2015, de 1 de octubre, y sin perjuicio de que ésta tendrá en todo caso carácter de normativa supletoria.

Respecto al anexo 13 de OACI, cabe señalar que no tiene condición de norma jurídica vinculante, sino de recomendación. El apartado 2.a) se refiere a la normativa europea de aplicación directa, como los reglamentos de la UE, y a los Tratados y Convenios internacionales suscritos por España.

Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes

Proponen suprimir la previsión del artículo 3.2 del anteproyecto, por la cual la Autoridad debe informar plenamente de las causas del accidente, aunque del resultado de sus investigaciones pueda inferirse determinada culpa o responsabilidad, por considerar contrario al anexo 13 de OACI, que señala que los Estados deberían considerar no obligar al personal de investigación a emitir opiniones sobre cuestiones de culpa o responsabilidad en procesos civiles, penales, administrativos o disciplinarios.

Se acepta la propuesta de eliminación, por ser de hecho intrínseco a la actuación de la Autoridad el informar plenamente de las causas del suceso, sin necesidad de esta puntualización expresa.

Artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones). Accidentes e incidentes de aviación civil

Solicitan sustituir el apartado cuarto, por el cual "*la Autoridad actuará conjuntamente con la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares en los accidentes e incidentes en los que se vean involucradas además aeronaves militares*" por otro en el que se señale que "*el resto de términos a efectos de esta ley quedan definidos en el Anexo, en base al Anexo 13 de la Organización de Aviación Civil Internacional y al Reglamento europeo 996/2010*".

Señalan que los documentos que regulan la investigación de accidentes de aviación civil y vinculan a España: el Convenio de Chicago (de acuerdo con el cual se hizo el anexo 13 OACI) y el Reglamento UE 996/2010, que contienen un listado de definiciones y que limitar la investigación de accidentes e incidentes al arbitrio del organismo que investiga es lo que ya sucede ahora.

Así mismo, señalan que en el apartado 2 a) del artículo no se explicita, como establece el Anexo 13 OACI, las condiciones en las personas que puedan considerarse víctimas. Tampoco se incluye que las personas profesionales que en el desempeño de sus funciones en un accidente aéreo puedan tener la condición de afectada o víctima.

Respecto a la supresión de la mención de que se actuará, en caso de sucesos que afecten también a aeronaves militares, con la CITAAM, se argumenta que la colaboración prevista en el borrador choca frontalmente con la autonomía de ambas comisiones y sus ámbitos de competencias.

Valoración

En relación con la supresión del apartado cuarto del anteproyecto, se considera esencial prever la colaboración con el órgano militar competente en caso de sucesos en los que estén involucradas aeronaves militares.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto al listado de definiciones, por lo que se refiere al ámbito aéreo, cabe señalar que el anexo 13 de OACI tiene naturaleza de recomendación, y no de norma jurídica vinculante, y la prevalencia del Reglamento de la UE está señalada en el artículo 2 del proyecto normativo, por lo que esas definiciones se aplicarán directamente.

Artículo 7. Principios de transparencia y de participación de los interesados

En el apartado primero se propone sustituir la expresión "*con la mayor transparencia posible*" por "*con unos criterios de máxima transparencia*", así como añadir que se celebrará de unas jornadas de puertas abiertas para informar directamente a todas las partes interesadas, tal y como realiza habitualmente la NTSB.

Por otro lado, proponen suprimir el apartado segundo, que permite que la Autoridad limite o deniegue motivadamente el acceso de todas o algunas personas interesadas a la información, ya que consideran que consagra la desigualdad entre las partes, dado que en el apartado 3 del artículo se citan a las partes a las "*que se dará la oportunidad de facilitar información técnica*".

Valoración

Se acepta la propuesta para sustituir la expresión utilizada para determinar el grado de transparencia con el que actuará la Autoridad y en cuanto a las jornadas de puertas abiertas se acepta parcialmente con un cambio de redacción.

En cuanto al apartado segundo, prevé que la Autoridad pueda limitar o denegar el acceso a la información de la investigación de forma motivada, lo que permitirá, en su caso, su revisión judicial. No se considera que esta posibilidad junto con el hecho de que puedan facilitar información técnica a personas interesadas en el procedimiento, entre ellos, las víctimas y sus familiares, suponga consagrar una desigualdad entre las partes.

Artículo 8. Equipo investigador

En el apartado tercero se propone añadir que las personas investigadoras, además de actuar con plena independencia de criterio, "*no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún organismo privado ni publico distinto a la Autoridad en el ejercicio de sus funciones*".

En el apartado cuarto, se propone suprimir las letras a), b), c), d) y e), que se refieren a las potestades que se otorgan a las personas investigadoras para, de forma resumida, el acceso al lugar del suceso, la anotación de pruebas y recogida de restos, y la solicitud de autopsias y exámenes médicos. Como justificación se señala que se recogen algunas prerrogativas previstas en el artículo 11 del Reglamento UE 996/2010, y que deben estar referidas al "investigador" y no al "equipo investigador".

En el apartado quinto, se propone incluir a las "*víctimas y afectados*" entre las personas participantes en el equipo investigador.

Finalmente, se solicita la redacción de un apartado sexto, con un listado de las obligaciones de las personas investigadoras, de la misma manera que se ha incluido un listado de derechos. Así mismo, consideran que las personas investigadoras deben ser provenientes de los diferentes sectores profesionales del transporte, no solo de la función pública, y estar sometidas a un régimen de incompatibilidades.

Valoración

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto al apartado tercero, se acepta la observación.

En cuanto a las potestades del apartado cuarto, se aclara que están referidas a las personas investigadoras y no al equipo investigador. Se ha dado una nueva redacción al texto y se han incluido todas las facultades que la normativa de la UE otorga al personal investigador. Si se suprimen, supondría vaciar de contenido las posibilidades de la Autoridad de desarrollar adecuadamente sus funciones de investigación en los ámbitos ferroviario y marítimo, toda vez que las potestades en el ámbito aéreo derivan del Reglamento 996/2010 que es directamente aplicable (y prevalente sobre la normativa interna en caso de contradicción).

Respecto al apartado quinto, se considera que la investigación es competencia de la Autoridad, a través de su personal investigador, sin perjuicio de la participación de personas representantes acreditadas por otro Estado, y que no forman parte del equipo investigador las víctimas y las personas afectadas, que participan en el procedimiento a través de los instrumentos establecidos en el anteproyecto de Ley, especialmente en el artículo 17.

En cuanto al establecimiento de un listado de obligaciones de las personas investigadoras, cabe destacar que todas las obligaciones en las que incurren se recogen en el anteproyecto sin que se estime necesario recogerlas en un listado determinado. Por lo que se refiere a la posibilidad de que el personal investigador no sea funcionario, cabe señalar que la Autoridad, o cualquier otro organismo que se cree para la investigación de accidentes, será un organismo público cuyo personal será funcionario o laboral, atendiendo a la naturaleza de sus funciones. Dado que las personas investigadoras tienen atribuidas funciones que exigen la condición de autoridad, se considera que deben ser personal funcionario.

Artículo 9. Inicio del procedimiento

En el apartado 2º se propone la eliminación de la posibilidad de que, antes del acuerdo de inicio del procedimiento, "*se realicen todas las actuaciones preliminares necesarias para el buen desarrollo de la investigación en cuanto se tenga conocimiento del accidente o incidente"*, con el argumento de que el inicio debe ser de oficio en todo caso.

Por otro lado, proponen un nuevo apartado, para que los profesionales cuenten con un sistema que les permita comunicar cualquier suceso, sin sufrir represalias:

> *"3. En todos los casos, cualquier profesional aéreo, marítimo o ferroviario, podrá comunicar accidentes e incidentes a través del Sistema de Notificación de Sucesos.*

Finalmente, proponen otro apartado para establecer la obligatoriedad de investigación de todos los accidentes e incidentes recogidos en los artículos 4,5 y 6.

Valoración

En relación con el apartado primero, cabe aclarar que las actuaciones preliminares previstas son actuaciones previas al inicio de una investigación que se consideran necesarias para asegurar el buen fin de la misma. Esto no significa que la investigación no vaya a realizarse siempre de oficio,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto a la inclusión de una referencia al Sistema de Notificación de Sucesos, se dan por reproducidas las consideraciones sobre la cuestión realizadas en contestación a otras entidades.

Se acepta lo argumentado respecto a la obligatoriedad de investigación de todos los accidentes e incidentes recogidos en los artículos 4,5 y 6.

Artículo 10. Actuaciones de investigación

En el apartado segundo proponen suprimir la referencia a que la Autoridad pondrá el informe final, antes de su publicación, a disposición de las entidades (operadores, administradores de infraestructuras o supervisores del sistema afectadas. Como alternativa, proponen incluir a personas afectadas y víctimas en el listado, para garantizar la igualdad de todas las partes interesadas y la transparencia.

En el apartado tercero, proponen sustituir la posibilidad de que la Autoridad cuente con personas expertas de reconocido prestigio nacional o internacional en las materias relacionadas con las cuestiones investigadas, por una referencia a personas expertas designadas por el Comité Asesor, que establecerá un control en la selección con criterio objetivo.

Valoración

En relación con el apartado segundo, cabe señalar que el procedimiento de investigación técnica, al no perseguir la determinación de culpas y responsabilidades, no es un procedimiento administrativo en el que haya partes contradictorias, por lo que se considera que no se estaría vulnerando el principio de igualdad de partes.

No obstante, como el sentido de este trámite es enriquecer el texto, se acepta incluir a las personas afectadas y víctimas entre los sujetos respecto a los cuales la Autoridad pondrá a disposición el informe final antes de su publicación para que realicen las aportaciones que consideren oportunas.

En cuanto al apartado 3º, dado que no se considera oportuno la creación del Comité Asesor, se mantiene la redacción original.

Artículo 12. Protección de la integridad de la información (artículo 11 del borrador sometido a observaciones)

En el apartado 2º, proponen sustituir en la letra c) la palabra "*uso*" por la de "*acceso*" y suprimir la previsión por la que "*en el caso de que no haya pronunciamiento expreso en el plazo dos semanas desde la solicitud, se considerará aprobada*".

Así mismo, se propone eliminar la letra d), por la cual "*las autoridades judiciales podrán concurrir a cualquiera de las actuaciones de lectura o tratamiento de pruebas. Asimismo, podrán incautarse de las mismas, conforme a lo previsto en la normativa específica, sin que esta incautación impida al equipo de investigación la posibilidad de acceder inmediatamente y sin restricciones a las mismas, y emplearlas*".

En cuanto al apartado 3º, proponen la supresión de las letras b) y c), por el que las partes implicadas en los accidentes e incidentes investigados por la Autoridad están obligadas a "*evitar la sobregrabación u otro tipo de alteración de dicha información*", y a "*evitar las interferencias con cualquier otro equipo humano que pudiera considerarse razonablemente pertinente para la investigación técnica*".

Esta propuesta se justifica señalando que el plazo de dos semanas es irrespetuoso con los procesos judiciales, que la finalidad de las investigaciones judicial y técnica es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

distinta, y siempre debe prevalecer la judicial y que las alteraciones de prueba no deben estar al arbitrio de la Autoridad, que nunca debe estar por encima del poder judicial pues lo contrario sería inconstitucional.

Valoración

Respecto al apartado 2, se considera necesario regular con rango de Ley, para mayor seguridad jurídica, las pautas que el personal investigador debe seguir para la conservación de las pruebas. En este sentido, es una actuación paralela y subordinada a lo que señalen las autoridades judiciales en el marco del proceso penal. Respecto al apartado, c) no se acepta y se reproduce lo señalado a este respecto en respuesta a observaciones formuladas por otras entidades.

En cuanto al apartado 3, es reproducción del artículo 13 de la Directiva marítima y del artículo 125.7 del TRLPMM, si bien, se debe eliminar la palabra "*humano*" de la letra c), que se ha incluido por error.

Artículo 13. Informe final (artículo 12 del borrador sometido a observaciones)

Proponen eliminar la posibilidad de ampliar el plazo de 12 meses para la publicación del informe final, ya que es el plazo previsto en el Anexo 13 OACI y debe cumplirse sin excepciones.

Valoración

El artículo 16, apartados 6 y 7, del Reglamento UE 996/2010, que es la normativa aplicable en el modo aéreo, el artículo 24.2 de la Directiva de seguridad ferroviaria, y el artículo 14.2 de la Directiva marítima, establecen un plazo de 12 meses para emitir el informe, pero prevén que pueda excederse ese plazo.

Artículo 14. Recomendaciones de seguridad (artículo 13 del borrador sometido a observaciones)

Proponen eliminar la mención a que las recomendaciones de la Autoridad no son vinculantes, con el argumento de dejar este aspecto abierto porque solo la credibilidad y fortaleza de la Autoridad, hará que las recomendaciones de seguridad se sigan o no se respeten, como ocurre con las actuales Comisiones de Investigación.

Valoración

Por su propia naturaleza, ni la normativa internacional y ni europea aplicable en todos los modos establecen que las recomendaciones deban ser vinculantes. Por otro lado, transformar estas recomendaciones en mandatos vinculantes excedería la naturaleza y funciones de la Autoridad. Se reproduce, en todo caso, lo argumentado anteriormente en esta MAIN sobre esta misma cuestión.

Artículo 15. Seguimiento de las recomendaciones de seguridad (artículo 14 del borrador sometido a observaciones)

Proponen una serie de modificaciones al texto sobre la base de diferentes normativas de OACI y de la UE. Se acepta la observación y se da nueva redacción a este precepto en este punto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 16. Información de la investigación (artículo 15 del borrador sometido a observaciones)

En el apartado 1º, proponen suprimir la referencia a que "*La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceros, de acuerdo con lo previsto en esta Ley"* y sustituirla por la de que *"La información de la investigación técnica por la Autoridad oficial no puede ser utilizada por la Autoridad Judicial que dispondrá de sus propios medios de investigación sobre las causas de los accidentes-incidentes graves".* Como justificación se señala la distinta finalidad de las investigaciones judicial y técnica.

En el apartado 2º, proponen suprimir, de entre la información que tiene carácter reservado, la letra c), relativa a *"La información sobre las personas implicadas en el accidente o incidente, cuando ésta sea especialmente sensible o de carácter privado, incluida la información sobre su estado de salud.".* Así mismo, proponen incluir una referencia concreta a la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales, al señalar que el carácter reservado de la información debe de ser especificado con arreglo a esta ley y no por la mera voluntad de la Autoridad.

Valoración

En primer lugar, cabe señalar que excede del objeto y ámbito del presente anteproyecto limitar la capacidad de los órganos judiciales en el ejercicio de sus funciones y que se considera que este texto normativo, en esta materia, debe limitarse a determinar la naturaleza reservada de cierta parte de la información y establecer el principio general de que cualquier actuación tendente a buscar culpas o responsabilidades es ajena a la actuación de la Autoridad.

Por otro lado, debe recordarse que los datos sensibles o de carácter privado, incluidos los de la salud de las personas, deben ser por su naturaleza datos reservados, ya que forman parte del núcleo básico de los datos de carácter personal. Por ello, por ejemplo, se encuentran en el artículo 14.1 c) del Reglamento UE 996/2010 dentro del régimen de protección de información sensible en materia de seguridad, y en el artículo 9 de la Directiva marítima entre la información de carácter confidencial.

Finalmente, no se considera oportuna la remisión en esta materia a lo dispuesto en la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales.

Artículo 17. Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas (artículo 16 del borrador sometido a observaciones)

En el apartado primero, solicitan la eliminación de la palabra "*razonables*" al definir las necesidades de las víctimas y sus familiares, manteniéndoles informados del alcance y progreso de la investigación realizada, Se señala al respecto que en ningún texto internacional se incluyen valoraciones subjetivas categorizando las necesidades de las víctimas, y que el precepto no responde al artículo 21 del Reglamento UE 996/2010, que se debería reproducir.

En cuanto al apartado 2, solicitan que toda información que sea accesible a otras personas afectadas debe serlo también para las víctimas y familiares, y que se elimine el término "*factual*" al referirse a la información facilitada.

Valoración

Se admite parcialmente.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se elimina la referencia a que las necesidades de las víctimas y sus familiares serán razonables.

No obstante, la expresión "razonables" inicialmente señalada proviene del artículo 23.3 de la Directiva de seguridad ferroviaria, que señala que "*El organismo de investigación tendrá asimismo en cuenta las necesidades razonables de las víctimas y sus parientes y los mantendrá informados de los avances de la investigación*".

En cuanto al apartado segundo, salvo la fijación de un plazo de 48 horas para facilitar información a las víctimas y sus familiares, se ha seguido lo establecido en el Reglamento UE 996/2020, incluido la apelación al término "factual". Por otro lado, debe señalarse que en este artículo no se restringe el derecho de acceso a la información sobre el accidente a las víctimas y sus familiares respecto de cualquier otro afectado, al contrario, éste es un régimen de acceso a la información adicional del que no dispone ninguna otra parte afectada.

Artículo 18. Régimen jurídico de acceso a la información (artículo 17 del borrador sometido a observaciones)

Señalan que este artículo debe reducirse al contenido de la Ley 19/2013 en toda su extensión, sin más límite que su propio articulado.

Valoración

La legislación general sobre transparencia es de plena aplicación a la actividad de la Autoridad, salvo en lo relativo a la información reservada, respecto a la cual el proyecto normativo establece un régimen *ad hoc*, permitido por la mencionada legislación general sobre transparencia, que integra garantías para todas las partes en la búsqueda del mayor equilibrio posible entre los bienes jurídicos protegidos.

Artículo 19. Extensión y límites del carácter reservado de la información (artículo 18 del borrador sometido a observaciones)

En el apartado 2º, proponen suprimir que la información de carácter reservado pueda ser divulgada "*a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o por el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos"* y sustituirla por la siguiente causa *"La información de carácter reservado no puede estar al servicio de intereses de la propia Autoridad, debe limitarse en los casos en que los afectados sean ciudadanos afectados por el accidente e incidente o en el caso de profesionales del sector en el ejercicio de sus funciones".*

Por otro lado, proponen suprimir el apartado 3º, relativo al procedimiento para divulgar la información de carácter reservado en los supuestos a) y b) del apartado 2º, cuando lo soliciten los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal y las Comisiones Parlamentarias de Investigación, respectivamente.

Como argumentación de su propuesta, señalan que delimitar el "*deber de reserva*" supone definir las sanciones de su incumplimiento no remitirse a *"(...) las demás previstas por las leyes"* y que a Autoridad no puede sancionar, por tanto, tampoco puede imponer ese deber de reserva a su libre albedrio. Así mismo, señalan que este deber tiene que sustentarse en la vigente normativa, no en la voluntad de la Autoridad, y que ni el propio Reglamento UE 996/2010 mantiene restricciones al respecto.

Valoración

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No se acepta esta observación por las razones esgrimidas anteriormente sobre este punto, y se considera que la redacción propuesta es adecuada.

Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas (artículo 19 del borrador sometido a observaciones)

Proponen suprimir el apartado 2 del artículo, que prevé que la Autoridad mantendrá las debidas relaciones de colaboración con las eventuales instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica, ya que debe tener capacidad para dirigir una investigación, sin la necesidad de que otras instituciones implicadas tengan que colaborar.

Valoración

Se considera que la posibilidad de colaboración con otras instituciones con competencias relacionadas no merma la capacidad de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones, sino que, por el contrario, la refuerza.

Artículo 21. Relaciones con las Cortes Generales (artículo 20 del borrador sometido a observaciones)

Se propone la supresión completa del artículo relativo a las relaciones con las Cortes Generales, al considerarlo redundante ya que, de acuerdo con los Reglamentos de las Cortes Generales, cualquier Autoridad está obligada a comparecer, informar y colaborar y por reproducir el sistema actual, que se ha mostrado ineficiente.

Valoración

Sin perjuicio de lo que con carácter general establezcan los Reglamentos de las Cámaras, en este artículo se establece la obligación de elaborar una memoria e informar al Congreso de los Diputados, así como de comparecer, al menos una vez al año, dentro del tercer trimestre, para dar cuenta de la misma.

Artículo 22. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal (artículo 21 del borrador sometido a observaciones)

Proponen la supresión completa del artículo relativo a las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

Como argumentación, se señala que debe esperarse a que el Consejo de Estado dé criterio sobre la cuestión, derivado de la recomendación octava del Dictamen de la Comisión parlamentaria sobre el accidente del Vuelo JK5022.

Valoración

Al respecto, cabe señalar que el apartado primero del artículo recoge los denominados actos de interferencia ilícita, que en el modo aéreo están establecidos en el artículo 12.2 del Reglamento UE 996/2010. Y el apartado segundo, recoge los acuerdos previos entre el organismo de investigación y las autoridades judiciales previstos en el artículo 12.3 del Reglamento de la UE citado, con el mismo contenido que allí se establece.

Dado que el anteproyecto de Ley va a ser objeto de dictamen por el Consejo de Estado, se podrá pronunciar sobre la legalidad de esta cuestión.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 23. Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales (artículo 22 del borrador sometido a observaciones)

Proponen la supresión completa del artículo relativo a la participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales.

Como fundamento de esta proposición, se señala que su contenido es contrario al concepto de Cultura Justa en aviación, por el que las investigaciones técnicas y judiciales no deben influenciarse entre sí, considerando que es extensible a los otros dos modos de transporte, ferroviario y marítimo. Así mismo, se afirma que debe existir una prohibición absoluta de que la autoridad judicial se apoye en la autoridad de investigación y en sus informes, partiendo de la división de poderes y del ámbito de actuación de cada uno de ellos que tienen fines y objetivos diferentes.

Valoración

No se acepta ya que excede del ámbito del anteproyecto de ley limitar la capacidad de actuación de los órganos judiciales en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 24. Colaboración con otras Autoridades de investigación técnica de accidentes e incidentes (artículo 23 del borrador sometido a observaciones)

Se proponen la práctica eliminación del artículo relativo a colaboración con otras autoridades de investigación técnica de accidentes e incidentes, y su sustitución por remisiones al Anexo 13 de OACI, en el ámbito de aviación civil extendiéndolo a los otros modos, y al Real Decreto 929/2020, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, en el ámbito ferroviario.

Como justificación, se señala que la materia está ya tratada, y debe recogerse como tal en el anteproyecto, siendo extensible al resto de los modos.

Valoración

En relación con el apartado primero y segundo, cabe recordar de nuevo que el anexo 13 de OACI no tiene naturaleza de norma vinculante, sino de recomendación. Estos apartados, se han redactado de conformidad con lo señalado en el Reglamento de la UE 996/2010, cuya aplicación es prevalente por ser norma de aplicación directa en España.

Respecto al ámbito ferroviario, la redacción dada en el anteproyecto se ha ajustado a lo señalado en el artículo 23 de la Directiva sobre seguridad ferroviaria. Ello no impide la aplicación del Real Decreto 929/2020, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, en el ámbito ferroviario, como desarrollo reglamentario.

Se incluye el tratamiento de la materia en el ámbito marítimo, a la luz de la normativa de la UE e internacional aplicable a este modo de transporte.

Artículo 25. Estructura organizativa de la Autoridad (artículo 24 del borrador sometido a observaciones)

Proponen la creación (además de las Dirección de investigación técnica y la Secretaría General ya previstas) de una dirección de recursos y otra de asistencia técnica de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

víctimas y sus familias. Añaden además la creación de un Comité asesor, en los siguientes términos:

> *3. La autoridad contará con un Comité Asesor para la información y participación pública sobre seguridad en los medios de transporte, presidido por el Presidente del Consejo, cuya misión será emitir recomendaciones a las distintas Direcciones de investigación técnica para mejorar la transparencia, reforzar la independencia, asegurar el adecuado conocimiento del sector y la participación pública en las materias que son de su competencia, así como aprobar y proponer los investigadores técnicos de la autoridad.*
> *4. Este comité asesor estará compuesto por los siguientes miembros:*
>
> *a) Un miembro por cada organización participante en la "Plataforma de profesionales por la seguridad en el transporte" que deberá ostentar la condición de profesional en activo.*
>
> *A fin de facilitar la presencia y participación de estos profesionales en el Comité, la Autoridad suscribirá los acuerdos de colaboración precisos con las Empresas o Entes empleadores de dichos profesionales para que éstos puedan prestar sus servicios temporalmente para la Autoridad manteniendo con su empleador la vinculación laboral, administrativa o la que jurídicamente proceda en cada caso.*
>
> *Durante su membresía en el Comité, estos profesionales percibirán de su empleador todas sus retribuciones y se computará la totalidad del tiempo en esta situación como si se hubiera continuado ejerciendo las funciones correspondientes a su puesto de trabajo.*
>
> *b) Un miembro por cada asociación de víctimas de accidentes en los modos de transporte.*
>
> *c) Tres expertos independientes, internacionales o nacionales, en materia de seguridad.*

La Dirección de Recursos estaría integrada por 4 divisiones: de **formación**, que incluirá centro de formación propio; **de Recursos Humanos**; de recursos económicos; y de **recursos jurídicos**.

Señalan que la de asistencia técnica a víctimas y familiares, como una función propia y singular de la Autoridad, supondría equiparar a España con EEUU y Países Bajos. Con ello, mejoraría también la aplicación de los principios de transparencia y participación y se evitaría la dispersión de recursos actuales con la existencia de una Oficina de Asistencia a víctimas de accidentes aéreos y otra de accidentes ferroviarios, dependientes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Valoración

Se considera que la estructura prevista en el proyecto normativo es acorde y proporcionada con la naturaleza y funciones atribuidas a la Autoridad.

Respecto a la creación de una Dirección de Recursos, se trata de cuestiones de naturaleza horizontal que están atribuidas a una Secretaría General con rango de Subdirección General.

En cuanto a una Dirección de asistencia a víctimas, el proyecto normativo tiene por objeto regular la investigación técnica de los accidentes e incidentes, y la creación del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

organismo encargado de esta actividad, pero no forma parte de su objeto regular la asistencia a las víctimas, que seguirá siendo una competencia del MITMA, todo ello, sin perjuicio de que el anteproyecto regule los aspectos de la investigación relacionados con las víctimas y sus familiares, especialmente en el ámbito de la información sobre las causas del mismo; y de que se prevea, dentro de la estructura de la Secretaría General, la existencia de una unidad específicamente dedicada a la cuestión, habida cuenta de la importancia que en el anteproyecto se ha querido dar a la concesión a las víctimas de un adecuado tratamiento e información.

Sobre la no pertinencia de constituir un Comité asesor en los términos descritos en la propuesta se reiteran los argumentos esgrimidos en esta MAIN con anterioridad.

Artículo 26. Composición del Consejo (artículo 25 del borrador sometido a observaciones)

Proponen suprimir la referencia a que la persona titular de la Vicesecretaría General suplirá en el Consejo, en casos de vacancia, ausencia o enfermedad, a la persona titular de la Secretaría General, ya que en el artículo 26 han propuesto la creación de una Dirección de Recursos, cuya persona titular tendrá formación jurídica y financiera.

Valoración

Dado que no se considera oportuno la creación de una Dirección de Recursos, no procede que sea la persona sustituta de la titular de la Secretaría General. No obstante, se acepta la observación de no hacer referencia a esta figura en el texto del anteproyecto, al ser este puesto de rango inferior a Subdirección General, difiriendo su creación a lo estipulado en el Estatuto Orgánico de la Autoridad.

Artículo 27. Funciones del Consejo (artículo 26 del borrador sometido a observaciones)

Proponen suprimir la función de resolución de recusaciones y correcciones disciplinarias, así como la de apreciar la incapacidad y el incumplimiento grave de funciones, prevista en la letra e), y sustituirla por la elaboración de informes estadísticos sobre accidentes e incidentes para el análisis de tendencias y cuestiones de seguridad emergentes.

La propuesta de supresión se justifica en que las cuestiones disciplinarias y resolución de conflictos internos debe atribuirse a un órgano externo. La propuesta de nueva función tiene relación con el análisis de tendencias, a fin de prevenir sucesos (los informes estadísticos serán públicos y se promocionarán en conferencias o sesiones dirigidas a las personas afectadas).

Consideran que la Autoridad deberá gestionar el Sistema de Notificación de Sucesos, a partir de cuyos datos podrá realizar su actividad preventiva, asumiendo la competencia que ahora tiene AESA.

Valoración

La función de elaborar estadísticas se ha atribuido en el anteproyecto a la Secretaría General. En todo caso, se aclara que esta función no sustituye el sistema de notificación de sucesos que seguirá siendo competencia de la Autoridad de supervisión por los motivos ampliamente justificados en esta MAIN

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto a la propuesta de supresión de la función sobre las cuestiones disciplinarias, para garantizar la independencia del organismo respecto de cualquier injerencia externa se considera que deben estar atribuidas al máximo órgano de gobierno de organismo.

Artículo 28. Nombramiento y mandato de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras (artículo 27 del borrador sometido a observaciones)

Proponen que la persona titular de la Presidencia sea nombrada por las Cortes Generales, a propuesta conjunta de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de las Organizaciones Profesionales de los tres modos de transporte, y su formación y requisitos profesionales deberán basarse en el ejercicio activo de una profesión. La persona candidata deberá pasar un examen previo de las organizaciones profesionales y de la comisión competente del Congreso de los Diputados.

Esta propuesta se justifica en que la independencia también se refleja en el perfil de la persona titular de la Presidencia, y que se debe suprimir la expresión de "persona de reconocido prestigio". Así mismo, consideran que la participación de las organizaciones profesionales en su elección refuerza el carácter imparcial y con experiencia que requiere este puesto.

Por otro lado, proponen que la edad máxima de acceso serán los 60 años y la de jubilación forzosa los 70, sin que quepa prórroga de mandatos. En caso de jubilación forzosa, sería sustituida por el Consejero o la Consejera de mayor edad.

Valoración

Tanto en las Autoridades Administrativas Independientes creadas hasta la fecha como en los organismos independientes anteriores, el nombramiento de la persona titular de la Presidencia y de sus restantes miembros está atribuido al Gobierno, mediante real decreto, sin perjuicio de prever una participación de las Cortes Generales en el procedimiento de selección, como se ha hecho en este anteproyecto. Este es el caso, por ejemplo, de la Airef, de la Agencia Estatal de Protección de Datos AAII o del Consejo de Seguridad Nuclear.

Hay que tener en cuenta que estos organismos administrativos independientes no tienen la naturaleza de los órganos constitucionales o de los órganos con relevancia constitucional, como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo, en los que las Cortes Generales realizan nombramientos directamente.

En cuanto a la participación de las personas profesionales del sector en la propuesta de nombramiento de la persona titular de la Presidencia, a que no puedan ser nombradas personas mayores de 60 años y el establecimiento de la jubilación forzosa a los 70 años, cabe remitirse a los argumentos alegados con anterioridad en esta MAIN sobre estas mismas cuestiones.

Respecto a la no posibilidad de prórroga de mandatos, ya está así establecido para todos los miembros del Consejo (artículo 28.3).

Artículo 29. Régimen y Estatuto administrativo de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras (artículo 28 del borrador sometido a observaciones)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En el apartado 1º, se propone añadir la siguiente previsión: "*Asimismo, el Presidente y los Consejeros no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún organismo público o privado en lo referente a investigaciones en curso".*

En el apartado 3º, se propone suprimir el contenido previsto en el anteproyecto, por el cual "*El Presidente y los Consejeros no podrán asumir individualmente funciones ejecutivas o de dirección de áreas concretas de la Autoridad que correspondan al personal directivo de la misma"* y sustituirlo por la siguiente previsión: "*El acceso durante 2 años de vida profesional en activo de cualquier especialista en los tres modos del transporte, aéreo, ferroviario y marítimo, a la condición de Consejero y/o Director Técnico de Investigación, con la misma retribución que tenga en su puesto de trabajo, posibilitará la permanente actualización de la Autoridad de Investigación. Dichos profesionales pueden acceder vía Organizaciones Profesionales de los tres sectores del transporte."*

Así mismo, en el apartado 4º se señala que la persona titular de la Presidencia y los Consejeros y las Consejeras "*deberán tener los siguientes perfiles profesionales:*

a) Consejero especializado en control aéreo.
b) Consejero especializado-piloto.
c) Consejero especializado-marina mercante.
d) Consejero especializado-maquinista ferroviario.
e) Consejero especializado en Emergencias, médico propuesto por organizaciones.
f) Consejero especializado en Psicología en el transporte."

Como justificación, se señala que, dada la retribución económica, el ejercicio de competencia de la persona titular de la Presidencia y los Consejeros y las Consejeras, no puede derivar en decisiones colegiadas y que la persona que ostente la Presidencia debe tener voto de calidad y cada uno de los miembros del Consejo debe asumir su propia responsabilidad.

Por otro lado, se argumenta que la independencia y credibilidad de la Autoridad deriva no sólo de la forma de elección, también de la formación previa de sus miembros.

Valoración

Se acepta añadir el apartado 1º que "*Asimismo, el Presidente y los Consejeros no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún organismo público o privado en lo referente a investigaciones en curso"*, para mayor claridad, si bien era una limitación implícita al contenido del proyecto normativo.

Respecto a la propuesta del apartado 2º, cabe señalar que los Consejeros y las Consejeras y las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica tendrán las retribuciones establecidas para este tipo de cargos en la Administración General del Estado, sin que puedan mantener las retribuciones que tenían en el sector privado.

Finalmente, respecto a la especialización de los Consejeros y las Consejeras, se considera más adecuado mantener la previsión general de que el nombramiento se realice "*entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*".

Artículo 30. Cese de los miembros del Consejo (artículo 29 del borrador sometido a observaciones)

Proponen añadir como causa de cese de las personas miembro del Consejo el cumplir 70 años, de forma similar a lo que ocurre con el Consejo de Seguridad Nuclear. Sobre

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

esta cuestión ya se ha afirmado anteriormente que la edad de jubilación de la persona titular de la Presidencia y de los Consejeros y las Consejeras será la que se establezca con carácter general para los altos cargos de la Administración General del Estado.

Artículo 31. Funcionamiento del Consejo (artículo 30 del borrador sometido a observaciones)

Proponen añadir a los "*supervivientes, asociaciones de víctimas y víctimas*", entre las personas expertas cuya asistencia a sus reuniones podrá decidir el Consejo. Así mismo proponen que los posibles conflictos de interés en la designación de personas expertas los realicen los servicios jurídicos y no la persona titular de la Secretaría del Consejo, en congruencia con su propuesta del artículo 25 de crear una División de Servicios Jurídicos y para evitar acumular funciones en la persona titular de la Secretaría General, lo que consideran es reproducir el sistema actual.

Valoración

Se acepta incluir a las víctimas y representantes de las asociaciones de víctimas entre las personas que pueden ser llamadas a las reuniones. Sin embargo, dado que no se considera la creación de una División de Servicios Jurídicos y que estas funciones se atribuyen a la persona titular de la Secretaría General, que lo es de la Secretaría del Consejo, se considera que es el que debe analizar los potenciales conflictos de interés existentes.

Artículo 32. Funciones de la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad (artículo 31 del borrador sometido a observaciones)

Proponen que el nombramiento y cese del personal directivo por la persona titular de la Presidencia, se haga a propuesta de las organizaciones profesionales con profesionales en activo, en coherencia con alegaciones que han realizado a otras partes del texto.

Valoración

No se acepta, ya que las organizaciones profesionales no deben proponer el nombramiento y cese del personal directivo del organismo pues lo contrario podría condicionar su independencia.

Artículo 33. Direcciones de investigación técnica (artículo 32 del borrador sometido a observaciones)

Respecto a las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica, proponen sustituir su nombramiento de entre funcionarios del subgrupo A1 con titulación relacionada con su ámbito de actuación, por el nombramiento entre personal especializado en los tres modos de transportes en activo, por periodos de 2 años que se irán sustituyendo a propuesta de las organizaciones profesionales de los tres modos de transporte.

Valoración

No se acepta, puesto que, tal y como se ha venido señalando, la Autoridad será un organismo público cuyo personal será funcionario o laboral, atendiendo a la naturaleza de sus funciones. Dado que las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica tienen atribuidas funciones que exigen la condición de autoridad pública, se

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

considera que deben ser personal funcionario, sin que quepa excepcionar esta condición por razón del cargo, ya que se prevé un rango de Subdirección General.

Artículo 34. Secretaría General (artículo 33 del borrador sometido a observaciones)

En coherencia con su propuesta de creación de nuevas Direcciones de Recursos y de Asistencia a Víctimas, proponen eliminar como funciones de la persona titular de la Secretaría General las siguientes: gestión de recursos humanos y jefatura de personal; inspección general de servicio e instrucción de expedientes disciplinarios; prevención de riesgos laborales y relaciones laborales; gestión presupuestaria; registro; contratación; asesoramiento jurídico; relaciones con los tribunales y el Ministerio fiscal; propuesta de resolución de recursos administrativos, reclamaciones previas en vía laboral y reclamaciones de responsabilidad patrimonial; información a las personas afectadas por el informe; relaciones con las víctimas, sus familiares y sus asociaciones.

Valoración

Dado que no se ha considerado aumentar el número de Direcciones de la Autoridad, se considera que estas funciones deben desempeñarse por la Secretaría General, como órgano transversal encargado de los servicios comunes del organismo.

Artículo 35. Bienes y medios económicos de la Autoridad (artículo 34 del borrador sometido a observaciones)

En la referencia a la participación en determinadas tasas como fuente de financiación de la Autoridad, proponen que se añada la siguiente expresión: *para lo que se modificarán las tres leyes que se concretan*.

Justificación: ser más explícito en esta cuestión.

Valoración

La materia que proponen que se aborde en el anteproyecto ya está tratada en las disposiciones finales.

Disposición derogatoria

Señalan que habría que aclarar si en la Tasa de Seguridad Aérea está incluida la Tasa de Navegación Área que pagan los operadores aéreos: compañías aéreas y operadores aeroportuarios.

Valoración

A este respecto cabe señalar que no está incluida ninguna tasa no expresamente mencionada.

Disposición final 1ª

En la modificación de la disposición adicional 16ª de la ley de seguridad aérea, señalan que se habla de la tasa recaudada por AESA pero no la de ENAIRE (si no está incluida en la primera, habría que hacer una redacción más concreta)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Valoración

No, no está incluida ninguna tasa no expresamente mencionada. Se considera que la redacción es adecuada y la Asociación no aporta propuesta de texto alternativo que pueda ser valorado.

C.III. OBSERVACIONES DE ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil (CIAIAC).

La CIAIAC ha formulado diversas alegaciones, unas de carácter general y otras más específicas respecto del articulado.

La CIAIAC comienza señalando que no se aprecia mayor independencia en el nuevo órgano, que continuará adscrito al MITMA y recibirá fondos a través de organizaciones objeto de sus investigaciones. Al respecto, cabe señalar que con el anteproyecto se pretende fortalecer la independencia al constituirse en Autoridad Administrativa Independiente con personalidad jurídica y autonomía financiera.

Así mismo, sostiene que el contenido del Anteproyecto choca con reglamentación europea y de OACI sobre investigación de accidentes. Esta alegación general se especifica en las observaciones al articulado, en concreto al señalar que el artículo 3.1 del anteproyecto choca con el artículo 1.1 del Reglamento (UE) 996/2010 y con el apartado 3.1 del Anexo 13, el artículo 3.2 con los artículos 1, 16 y 17 del Reglamento (UE) 996/2010 y con el capítulo 1 del Anexo 13 OACI, el artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones) con los artículos 1.2 del Reglamento (UE) 996/2010 y con el capítulo 1 del Anexo 13 OACI, el artículo 19 (artículo 18 del borrador sometido a observaciones), con el apéndice 2 del anexo 13 OACI, el artículo 23 (artículo 22 del borrador sometido a observaciones) con el punto 7 del apéndice 2 del Anexo 13 de OACI, el artículo 24.1 (artículo 23.1 del borrador sometido a observaciones)con el artículo 10 del Reglamento 996/2010 y con el apartado 4.6 del Anexo 13 de OACI, y el artículo 33 (artículo 32 del borrador sometido a observaciones) con los artículos 14.1, letras d) y f) y artículo 15 del Reglamento 996/2010 y apartado 5.12.b) 6 del Anexo 13 de OACI.

Por otro lado, en relación con el artículo 2.2, se alega que se debe suprimir la expresión "*con carácter preferente*", pues el carácter de la reglamentación mencionada es de obligado cumplimiento.

En relación con estas alegaciones, en primer lugar, se considera adecuado el término "*preferente*", que es el utilizado por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4º de la Declaración 1/2004 (BOE de 4 de enero de 2005), en el sentido de aplicación prevalente, lo que deriva del principio de primacía del Derecho de la UE.

Por tanto, dado que el propio anteproyecto señala expresamente que se aplica preferentemente lo dispuesto en el Reglamento de la UE, en el sentido de que su aplicación es prevalente, existe una regla jurídica para resolver las eventuales diferencias que puedan existir entre el Reglamento de la UE y el ordenamiento jurídico interno.

Respecto al Anexo 13 de OACI, debe tenerse en cuenta que, como se ha manifestado en reiteradas ocasiones en esta MAIN, no tiene naturaleza jurídica vinculante para los países firmantes del Convenio de Chicago, sino de recomendación, y en este sentido debe ser interpretada su relación con el ordenamiento jurídico interno.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Relacionado con estas observaciones, la CIAIAC señala que el artículo 12 (artículo 11 del borrador sometido a observaciones) choca con el Acuerdo de la CIAIAC con las autoridades judiciales. Al respecto, cabe señalar que este Acuerdo no puede prevalecer sobre lo dispuesto en una Ley y que el contenido del Acuerdo se deberá adaptar a lo dispuesto en la Ley, salvo que se contenido derive de aplicación directa del Reglamento de la UE.

Respecto al artículo 23 (artículo 22 del borrador sometido a observaciones), además de señalar su contradicción con el punto 7 del apéndice 2 del Anexo 13 de OACI, la CIAIAC manifiesta que ha realizado consulta a los Estados miembros de ENCASIA, y señala que Francia, Países Bajos, Irlanda, Portugal, Bélgica, Austria, Suecia, Luxemburgo y Letonia, tienen disposiciones normativas y acuerdos firmados con las autoridades judiciales que impiden expresamente que las personas investigadoras puedan ser utilizados como peritos para procesos judiciales, ni para que la información protegida recopilada por la autoridad de investigación pueda ser utilizada en dichos procedimientos.

Adicionalmente, argumentan que la práctica totalidad de colegios y asociaciones profesionales (pilotos, controladores, ingenieros, técnicos de mantenimiento, etc), contemplan en sus estatutos la designación de peritos judiciales entre sus miembros al objeto de asistir a las autoridades judiciales en su labor. En relación con esta alegación se dan por reproducidos los argumentos señalados en las alegaciones formuladas por otras entidades previamente sobre este mismo asunto.

Por otro lado, la CIAIAC señala que la nueva estructura de la Autoridad y su funcionamiento genera serias diferencias con el modus operandi de otras autoridades europeas de investigación de la Red Europea de Autoridades de Investigación (ENCASIA) y que no se aprecia que la nueva estructura conserve la base de conocimiento organizacional en investigación de accidentes y la experiencia que actualmente aportan las personas de reconocido prestigio, conocimiento técnico y experiencia profesional que actualmente conforman los Plenos de las actuales comisiones.

En este sentido, cabe señalar que para el diseño de la nueva Autoridad se han tenido en cuenta modelos comparados de autoridades de investigación multimodales, de referencia en el ámbito de la investigación de accidentes, como es el caso de la NTSB de Estados Unidos. Respecto a la base de conocimiento especializada de las actuales Comisiones, se considera que se conservará a través de las Direcciones de investigación técnica, que se fortalecen respecto de las actuales Secretarías, que son las que realizan el trabajo más técnico de la investigación, y que además se verá enriquecido por la existencia de una relación de servicios permanente y exclusiva de sus miembros, así como por la posible incorporación de especialistas en materias transversales necesarias para la investigación de accidentes, como por ejemplo los factores humanos u organizacionales.

Del resto de alegaciones, se acepta actualizar en la exposición de motivos que la versión vigente del Anexo 13 de OACI es la 12ª, de julio de 2020.

En relación con el artículo 7, señalan que no se definen quienes son las personas interesadas.

Se acepta modificar la denominación "*informe final*" en el artículo 10 por la de "*proyecto de informe final*".

2. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En relación con el artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones), no se acepta la observación de AESA para utilizar la definición de "*suceso*" del Reglamento 376/2014, ya que éste se refiere al ámbito de la notificación de sucesos en aviación civil, pero no al de la investigación técnica de accidentes, que son ámbitos materiales diferentes. Por otro lado, se ha realizado una remisión al artículo 2.2 del Reglamento UE 996/2010 en cuanto a la definición de accidente, incidente e incidente grave en la aviación civil.

En relación con la propuesta de incluir en la letra g) del artículo 8.4 a los "*proveedores de servicios necesarios para la realización del transporte"*, se ha dado una nueva redacción a las facultades del personal investigador, realizándose una remisión en el modo aéreo a lo dispuesto en el artículo 11.2 del Reglamento 996/2010.

Respecto al artículo 9.1 a) (9.1.c) del borrador sometido a observaciones) se acepta incluir a los "*proveedores de servicios de tránsito aéreo*" para que queden incluidos los proveedores de servicios AFIS, bajo la denominación "*entidades prestadoras de servicios de navegación aérea*" tal y como propone ENAIRE.

No se acepta que incluir el término "*marítima*" en la disposición final segunda para referirse a la tasa de ayuda a la navegación, toda vez que se está modificando el TRLPMM, en cuyo texto la tasa a la navegación es inequívocamente marítima y no se confunde con la navegación aérea.

Tampoco se acepta identificar a los órganos encargados de la ejecución funciones en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional (PESO), ya que se considera que es materia de desarrollo en el Estatuto orgánico de la Autoridad.

Se acepta incluir no derogar íntegramente los artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Área, ya que supondría dejar sin protección la información relativa al PESO, que no afecta sólo a la CIAIAC sino a todo el programa.

Respecto a la coordinación de la nueva Autoridad con AESA, cabe señalar que el artículo 20 del anteproyecto (artículo 19 del borrador sometido a observaciones) ya contempla que la Autoridad mantenga una colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas.

Finalmente, se realizan una serie de alegaciones respecto a la disposición final primera por la que se modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, sobre la tasa de seguridad aérea, parte de cuyos ingresos servirán para financiar a la Autoridad.

Respecto al procedimiento utilizado para calcular el porcentaje de la tasa de seguridad que corresponderá a la Autoridad y a la posibilidad de que su determinación se establezca mediante Orden ministerial de MITMA, se remite a lo recogido en el apartado dedicado en esta MAIN al impacto presupuestario del anteproyecto. En dicho apartado se justifica de manera detallada el mecanismo seguido para calcular el porcentaje de participación y, dado que éste es el mismo para las tres tasas que contribuirán a financiar a la Autoridad, no parece adecuado dar, en el caso aéreo, un tratamiento diferenciado al procedimiento para determinar dicho porcentaje de participación. Apunta también AESA que, en la actualidad, la tasa es deficitaria, pero debe tenerse en cuenta que los datos de recaudación de 2020 no son representativos, ya que en dicho ejercicio se produjo una drástica caída del transporte aéreo como consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19 y las restricciones impuestas a la movilidad. Previsiblemente en ejercicios posteriores se recuperarán paulatinamente los niveles de tráfico y, consecuentemente, la recaudación por esta tasa. Por todo ello, no procede aceptar dichas observaciones.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

También formula una observación relativa a la incorporación de una modificación del apartado 8 de la disposición adicional decimosexta de la ley 21/2003, de 7 de julio, se acepta la observación por los motivos señalados por AESA y se incorpora a la redacción del texto normativo una referencia expresa a la cuantía actualizada de la tasa.

Respecto a la observación relativa a la modificación del apartado 6 de la disposición adicional decimosexta de la ley 21/2003, de 7 de julio, para incluir la referencia a la compañía aérea en tanto que sujeto pasivo sustituto para la liquidación de la tasa, se acepta la observación dado que contribuye a clarificar quién es el sujeto pasivo sustituto.

Asimismo, se formula una observación proponiendo la modificación del apartado 7 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, para aclarar que el gestor aeroportuario liquida la tasa en nombre de AESA y de la Autoridad, se acepta la observación dado que contribuye a clarificar la determinación de quiénes son los titulares de la tasa.

Por último, y respecto a la observación relativa a la incorporación de un apartado 13 en la disposición adicional decimosexta de la ley 21/2003, de 7 de julio, para encomendar la gestión ejecutiva de la tasa en vía de apremio a AESA, no se acepta la propuesta por cuanto se considera que se trata de cuestiones relativas al procedimiento de recaudación tributario cuya regulación corresponde a la normativa tributaria.

3. ENAIRE

No se considera necesario, desde el punto de vista de la técnica normativa, completar las referencias al Reglamento UE 996/2010 señalando que ha sido modificado por el Reglamento de la UE 376/2014, puesto que la norma de aplicación seguirá siendo el Reglamento UE 996/2010 en su versión consolidada.

Se acepta incluir en el artículo 7.3 a las personas que desempeñen una función relacionada con la instalación, modificación, mantenimiento, reparación, revisión, control en vuelo o inspección de instalaciones de navegación aérea, así como la participación de ENAIRE como interesado en la investigación con la fórmula "*proveedores de servicios y empresas de transporte correspondientes*".

También se acepta, en los artículos 9.1 y 10.2 incluir a las "entidades prestadoras de servicios de navegación aérea" y eliminar a las "*agencias de control de tránsito aéreo*". Así mismo, en el artículo 10.2, se incluye una referencia a "*aquellos otros*" sujetos "*que tengan relación directa o indirecta*" con el accidente o incidente.

Se acepta igualmente incluir una referencia en la exposición de motivos al enfoque sistémico en las metodologías de investigación, con la siguiente redacción: "*La Autoridad fomentará, se mantendrá al día y empleará enfoques contemporáneos dentro del repertorio de metodologías de investigación*".

En relación con su solicitud de que se incluya una referencia a la aplicación de los principios sobre "cultura justa", se incorpora una mención a la cultura justa, en el marco de la investigación técnica, en el artículo 7.4 del anteproyecto.

Respecto a las alegaciones relativas a las excepciones al deber de reserva cuando solicite acceso a la información una Comisión parlamentaria de investigación o una autoridad judicial, cabe señalar que se derivan directamente de la Constitución

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

española, todo ello sin perjuicio de que se deba respetar lo establecido en la normativa de la UE de directa aplicación.

4. AENA

Respecto al artículo 4 (artículo 6 del texto sometido a observaciones) señalan que las definiciones de accidente e incidente grave no son exactamente iguales a las del Reglamento UE 996/2010. Además, se elimina del listado de excepciones que no son consideradas accidente, los daños limitados a sondas, aletas, ruedas, paneles, puertas del tren de aterrizaje, parabrisas, y daños menores a las palas del rotor principal, las palas del rotor trasero, el tren de aterrizaje, así como los daños resultantes de granizo o impactos de aves (incluidas perforaciones del radomo). También, se aligera la definición de 'incidente grave', ya que no se fija la franja temporal a la que se ciñe, como hace el Reglamento. Se acepta la observación y se remite al artículo 2 del Reglamento de la UE citado la definición de accidente, incidente e incidente grave de aviación civil.

En relación con el artículo 9.1.a) (9.1.c) del texto sometido a observaciones),~~,~~ señalan que si el suceso ocurre dentro del ámbito de aplicación del plan de emergencia de un aeropuerto, la comunicación se debe realizar a la dependencia que tiene establecida el aeropuerto en su Plan de Emergencia para la canalización de estos avisos de emergencia, así como a la autoridad de Protección Civil que corresponda. Esta alegación no se acepta puesto que la Ley debe determinar el órgano, organismo o autoridad al que dirigir las comunicaciones, que será al que se atribuya la responsabilidad. Por otro lado, debe recordarse que la Ley tiene mayor fuerza jurídica que los Planes de Emergencia, por lo que, si es preciso, AENA deberá adaptarlos a la Ley.

Finalmente, sobre el procedimiento de investigación técnica señalan su incompatibilidad con el artículo 134 de la Ley 48/1960 de Navegación aérea, corresponde a las autoridades aeronáuticas "*la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes*". Tampoco puede aceptarse esta observación, toda vez que, actualmente, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento UE 996/2010 y en la Ley de Seguridad Aérea de 2003, la investigación de las causas de los accidentes, nunca con el fin de dirimir responsabilidades, es competencia de la Autoridad.

5. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM)

En relación con la exposición de motivos, la CIAIM formula diversas alegaciones que se analizan a continuación. La CIAIM, señala que se utiliza incorrectamente el concepto de "*economías de escala*" para justificar la creación de la Autoridad. No se comparte esta apreciación por lo que no se modifica el texto en el sentido señalado.

También solicitan que se mantenga la especialización por modos como en otros países de nuestro entorno. En este sentido, cabe indicar que en el Derecho comparado hay distintos modelos organizativos que se han tenido en cuenta, sin que se considere que con el diseñado en el anteproyecto de Ley se vaya a resentir la especialización técnica sectorial, pues la Autoridad se estructura en Direcciones especializadas fortalecidas respecto de las actuales Secretarías Técnicas.

Finalmente, señalan que la actual CIAIM es independiente y se cuestiona que se vaya a mantener esta independencia por la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de los miembros de la Autoridad. Al respecto, se aclara que no se cuestiona que las actuales Comisiones no sean independientes funcionalmente, pero ello no implica que esta independencia no se pueda fortalecer mediante la creación de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

un nuevo organismo con personalidad jurídica propia y con autonomía financiera, así como por la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de forma que ya no es un proceso exclusivamente del poder ejecutivo.

En cuanto al articulado, la CIAIM ha presentado diversas alegaciones que se valoran a continuación:

No se acepta la petición de modificación de la denominación de la Autoridad Administrativa en el artículo 1, toda vez que no es necesario que el título sea plenamente comprensivo de su ámbito de aplicación.

Respecto al artículo 5.1 (artículo 4.1 del texto sometido a observaciones), solicitan que se incluya la obligación de investigar los accidentes e incidentes marítimos que "*ocurran fuera del mar territorial español y España tenga intereses de consideración*", se acepta la observación y se da una nueva redacción al artículo 5 así como al artículo 24 (artículo 23 del texto sometido a observaciones) para regular la cooperación con otras Autoridades de Investigación.

Respecto al artículo 5.1 (artículo 4.2 del texto sometido a observaciones), en la que se solicita la exclusión de la investigación de los buques de recreo y deportivos nacionales en los que no se realiza una explotación comercial, que hasta el momento no han sido objeto de investigación por la CIAIM, se incluye una referencia a que se determinará reglamentariamente.

No se acepta limitar las facultades del estatuto de la persona investigadora del artículo 8 ya que derivan del Derecho de la UE. Así mismo, estas facultades se entienden sin perjuicio de la existencia de actuaciones judiciales.

Respecto al plazo de publicación de los informes técnicos, se considera proporcionado el plazo de 1 año, para lo que la Autoridad dispondrá de suficientes recursos en el marco de su autonomía financiera.

Tampoco se acepta que la Autoridad no realice el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de seguridad marítima, y que siga recayendo esta responsabilidad en la Administración marítima. Se trata de una función que debe desempeñar la propia Autoridad sin que para ello necesite ejercitar la potestad sancionadora.

En cuanto a los artículos 25 a 34 (artículos 24 a 33 del borrador sometido a observaciones), relativos a la organización y funcionamiento de la Autoridad, la CIAIM realiza una serie de alegaciones que no se comparten por lo que no son aceptadas. Se pretende la creación de un Consejo integrado por profesionales de reconocido prestigio y cualificación profesional, con dedicación exclusiva, que tenga atribuidas, como en todos los organismos, todas las funciones necesarias para su actividad, que serán desarrolladas por las Direcciones de investigación técnica o por la Secretaría General para la gestión de las funciones horizontales.

6. Puertos del Estado

En relación con la disposición final segunda, Puertos del Estado propone que se defina el hecho imponible en el artículo 237 TRLPEMM, en lugar de sobre el artículo 137 de ese texto legal, por considerar que la modificación del citado artículo 137 haría confusa la definición del servicio de señalización marítima. En este sentido, cabe apuntar que la tasa en cuya recaudación participará la Autoridad es la "tasa de ayudas a la navegación" cuyo hecho imponible, en la actualidad, está determinado por la utilización del servicio de señalización marítima (definido en el artículo 137).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La propuesta de Puertos del Estado supondría una ampliación del hecho imponible del gravamen por las “ayudas a la navegación” de manera que éste vendría determinado tanto por el servicio de señalización marítima, como por las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes marítimos que desarrollará la Autoridad. En este sentido, no se acepta la observación realizada por Puertos del Estado, ya que se considera más adecuado que a este respecto se produzca una participación por parte de la Autoridad en la tasa ya recaudada por SASEMAR, pues en este ámbito ambos organismos llevarán cabo actividades tendentes a mejorar la seguridad marítima desde el punto de vista de la prevención.

Por otro lado, Puertos del Estado proponer incluir otras propuestas normativas de modificación del TRLPEMM en este anteproyecto, lo que no se aceptar por no guardar conexión material con la investigación de accidentes. En cuanto a las propuestas normativas de modificación del TRLPEMM, no guardan conexión material con la investigación de accidentes.

7. Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)

En relación con el artículo 7, no se comparte que la participación de las personas interesadas está definida de una manera demasiado genérica, tanto en lo que se refiere a qué es “*participación*” como en cuanto a quiénes son “*interesados*”, respecto a los términos de la Directiva 2016/798, de 11 de mayo de 2016, de Seguridad Ferroviaria, ya que precisamente en su redacción se ha tomado como base el artículo 23.3 de la Directiva ferroviaria, así como lo señalado en el considerando 39 de la misma.

Respecto al artículo 17 (artículo 16 del borrador sometido a observaciones), señalan que el plazo de 48 horas tras la ocurrencia del suceso para facilitar a las víctimas y familiares información factual del mismo, establecido en el apartado 2.a), puede resultar insuficiente dada la dificultad que puede entrañar acceder a alguna información básica (por requisamiento de la “*caja negra*” por la autoridad judicial, limitaciones en la extracción de sus datos por mal estado de la misma, tiempo de espera en el resultado de algún análisis, etc.), y que se debería cambiar “*48 horas*” por “*lo antes posible*”. No se acepta porque debe garantizarse la información a las víctimas con una concreción en el plazo.

Así mismo, respecto al apartado 2. b) señalan que establece una exhaustiva lista de documentos y datos que se les deberá proporcionar a las víctimas y familiares, incluyendo información provisional que iría contra la debida confidencialidad de la información manejada, perjudicaría la investigación en curso y comprometería las investigaciones futuras, y que resultaría más adecuado indicar que se facilitará a las víctimas el informe antes de su publicación para conocimiento y observaciones, independientemente de que se les mantenga razonablemente informados de los avances de la investigación. No se comparte esta alegación toda vez que se considera que las víctimas y sus familiares deben estar suficientemente informados sobre la investigación técnica, todo ello sin perjuicio de la existencia de una información de carácter reservado establecida en el artículo 16.2 y cuya extensión y límites se encuentra regulada en el artículo 19.

Respecto al artículo 23 (artículo 22 del borrador sometido a observaciones), señalan que el hecho de que los órganos judiciales puedan acudir a la Autoridad para que emita informes periciales, o pueda requerir a al personal investigador de la Autoridad como peritos en sus procesos perjudicaría muy seriamente la independencia y el trabajo de las personas investigadoras. Además, señalan que las autoridades judiciales disponen de un amplio abanico de personas técnicas y especialistas a las que acudir para que actúen como peritos. En relación con esta alegación se dan por reproducidos los argumentos señalados respecto a las alegaciones formuladas por otras entidades que han sido analizadas previamente en esta MAIN.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En relación con los artículos 26 a 32 (artículos 25 a 31 del borrador sometido a observaciones), alegan que la base de experiencia y conocimiento que aportaban los miembros de los plenos, que resulta muy valiosa para las personas investigadoras, desaparece en el anteproyecto y que se atribuyen tareas burocráticas a sus miembros. Además, se critica el sistema de selección y el estatuto y régimen de los miembros del Consejo previsto en el anteproyecto de Ley, se corre el riesgo de que el Consejo se cubra con personas escogidas por intereses ajenos al objeto de la Autoridad, sin que ello pueda evitarse simplemente con el requisito de "*reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*".

No se aceptan estas alegaciones ya que, al contrario de lo alegado, se considera que el sistema diseñado garantiza que la elección de personas de reconocido prestigio y cualificación profesional, y que su régimen estatutario, con dedicación exclusiva y un sistema de incompatibilidades establecido, fortalece la profesionalización de la actuación de los miembros de la Autoridad.

Así mismo, el conocimiento especializado se apoyará en unas Direcciones Técnicas fortalecidas respecto a las actuales Secretarías Técnicas, se crea una Secretaría para la gestión de las funciones horizontales, y se prevé en el artículo 10 la posible colaboración de experto/as nacionales e internacionales

8. Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF)

La AESF propone ordenar de manera sistemática a lo largo de todo el texto las menciones a cada uno de los tres sectores. Se acepta esta aportación y se utilizará como criterio el orden de antigüedad de las actuales Comisiones: aviación civil, transporte marítimo y transporte ferroviario.

También se acepta la observación relativa al artículo 6 (artículo 5 del texto sometido a observaciones), señalan que en la legislación de la UE no se encuentran tipificados los conceptos de "*accidente leve*", "*incidente grave*" ni "*incidente leve*". En consecuencia, se modifica el artículo 6.1 (artículo 5.1 del texto sometido a observaciones) para adaptarlo a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Directiva de seguridad ferroviaria.

Sin embargo, no se acepta la propuesta de redacción al artículo 19.2.d) (artículo 18.2 d) del borrador sometido a observaciones), relacionada con la anterior, toda vez que lo accidentes graves sí están definidos en el ámbito ferroviario, por lo que los artículos 5 y 19.2. d) son susceptibles de una interpretación sistemática.

Por otro lado, se acepta la propuesta de redacción al artículo 8.4.g) incorporando una mención específica a los administradores de infraestructura y a las empresas ferroviarias que prestan los servicios de transporte ferroviario, e incorporando a otras entidades que pudieran disponer de información relevante. Al respecto, se ha dado una nueva redacción, incorporando las facultades que se recogen en el artículo 21.2 de la Directiva ferroviaria, tal y como se recoge actualmente en la Ley del Sector Ferroviario, y añadiendo en la que se refiere al acceso de información o documentación pertinente en posesión del "*administrador de la infraestructura, de las empresas ferroviarias implicadas y de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria*", a "*las empresas responsables del diseño, fabricación o construcción, mantenimiento y la formación.*"

En cuanto a los artículos 14.1. y 15.2 (artículos 13.1 y 14.2 del borrador sometido a observaciones) proponen definir las figuras de "*destinatario*" e "*implementador final*", para que puedan acotarse las funciones y responsabilidades de cada una en la gestión y seguimiento de las recomendaciones de seguridad. Además, en el 14.1 se propone también añadir que es la propia Autoridad la que dirige también a las personas implementadoras finales sus recomendaciones.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La primera observación se considera que ha de recogerse, en su caso, en la norma reglamentaria que se dicte en desarrollo de la presente ley. La relativa al artículo 14.1, se acepta y se incorpora al texto el anteproyecto.

En el artículo 34 (artículo 33 del borrador sometido a observaciones) advierte que por error hay dos apartados 2, que se corrige. También se acepta eliminar la referencia a que Subdirector o Subdirectora General no tendrá la consideración de alto cargo, que se recoge en el segundo apartado 2, toda vez que es redundante. Se acepta.

Respecto a tasa establecida en la disposición final tercera, último párrafo, se propone corregir una errata. Se acepta.

Respecto a las alegaciones relativas a la participación de la Autoridad en la recaudación de la tasa de prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria, se señala que, como consecuencia de la reducción de tráficos ferroviarios provocada por la pandemia de la COVID-19, la recaudación por la tasa no ha logrado siquiera cumplir la previsión de financiar al 50% a la AESF. En este sentido, y tal y como se señaló en el caso de tráfico aéreo, es previsible que una vez superada la pandemia se recuperen paulatinamente los tráficos y, con ellos, la recaudación por la tasa. Se señala asimismo que la dificultad en la gestión de la tasa requiere un enorme esfuerzo por parte de la AESF, que se acrecienta por la falta de personal y proponen, consecuentemente, suprimir o dejar en suspenso esta disposición. En este sentido, se considera que los problemas originados en la gestión de la tasa, cuya solución debe encauzarse a través de los correspondientes procedimientos, no suponen un argumento suficiente. Por tanto, no se acepta la alegación formulada.

9. Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas (INTA)

Se acepta la observación respecto del artículo 4.2 (artículo 6.2 del texto sometido a observaciones) y se remite a lo que disponga el artículo 2.1 del Reglamento UE 996/2010 respecto de las definiciones de accidente, incidente e incidente grave de aviación civil, que incluyen a los sucesos de aeronaves no tripuladas.

10. Centro de Instrucción de Medicina Aeroespacial (CIMA) (Ministerio de Defensa)

Se proponen diversas modificaciones en la redacción de las facultades atribuidas a lo/as investigadore/as en el artículo 8. Al respecto, se ha dado una nueva redacción, incorporando las facultades que para el modo marítimo y ferroviario se recogen en las respectivas Directivas y realizando una remisión expresa al artículo 11.2 del Reglamento UE 996/2010.

Se acepta la observación relativa al artículo 12. 3 c) (artículo 11.3 c) del borrador sometido a observaciones), que proviene del actual 263.7 del TRLPMM y se redacta nuevamente para que se aclare su contenido.

En cuanto a la composición del Consejo, se aclara que efectivamente no excluyen a personas expertas en factores humanos.

D. Trámite previsto en el art. 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre:

El anteproyecto de ley fue sometido al Consejo de Ministros en cumplimiento del trámite previsto en el art 26.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Con carácter previo fue sometido

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 23 de febrero de 2022.

En el sometimiento a la CGSEyS se recibieron observaciones bilaterales de los siguientes Departamentos ministeriales:

1. **Ministerio de Defensa:** mejora técnica del artículo 5.4, en el sentido de incluir que en el caso de que el suceso a investigar implique también a un buque de guerra o afecto a la Defensa Nacional, la Autoridad actuará conjuntamente con el organismo competente de la Armada.

   Se acepta y se modifica el texto.

2. **Ministerio del Interior**: mejora técnica del artículo 8.5, en el sentido de sustituir la mención a que las personas investigadoras "podrán solicitar la asistencia "por "podrán requerir la colaboración" de las fuerzas y cuerpos (se altera igualmente el orden en el que se mencionan los mismos) de seguridad del Estado, así como las policías locales y autonómicas.

   Se acepta y se modifica el texto.

3. **Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital**: señala que en la MAIN no se concreta el detalle de los servicios y el coste de los mismos, que se prevea que preste la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) a la nueva Autoridad.

   En relación, consideran que la SGAD (o la futura Agencia Estatal de Administración Digital) y la Autoridad deberán acordar ambos extremos y articular la cuestión a través del correspondiente convenio.

   En todo caso, la creación de la Autoridad no podrá suponer incremento del coste ni de la carga de trabajo de la SGAD o de la futura Agencia, sin la correspondiente compensación económica.

   Se acepta y se incluye mención a dicho convenio en esta MAIN (apartado "Costes en medios o servicios de la Administración digital").

4. **Ministerio de Igualdad:** reconoce el esfuerzo hecho en el texto por utilizar un lenguaje inclusivo, si bien solicitan un lenguaje más inclusivo en algunos términos de los utilizados en el anteproyecto de ley.

   Se acepta, salvo cuando las referencias son realizadas exclusivamente a categorías en las que solo existen personas jurídicas, o cuando se reproduce el nombre de una norma.

5. **Ministerio de Justicia:**

   - Respecto al artículo 22.1, solicitan que tanto la posible concurrencia de ilícitos penales como de víctimas mortales sean comunicadas por la Autoridad a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal, o no solo a uno de ellos dependiendo del caso.

     Se acepta y se modifica el texto en el sentido indicado.

   - Respecto al artículo 22, 2, proponen la eliminación de posibilidad de celebración de convenios entre la Autoridad, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La propuesta no se aceptó por los siguientes motivos:

- En el año 2008 la Comisión Europea lanzó un **proyecto Piloto 5600/13/ MOVE**, relativo al cumplimiento del artículo **12.3 del Reglamento (CE) nº996/ 2010**, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, en relación con la formalización de acuerdo previos, que dispone lo siguiente:

  "*3. Los Estados miembros garantizarán que **las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad,** por un lado, y otras autoridades que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con las investigaciones, como las **autoridades judiciales**, de aviación civil, de búsqueda y rescate, por otro, **cooperen mutuamente mediante acuerdos previos.***

  *Esos acuerdos respetarán la independencia de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad y permitirán que las investigaciones técnicas se desarrollen con diligencia y eficacia. **Los acuerdos previos incluirán, entre otras, las siguientes cuestiones:***
  a) el acceso al lugar del accidente;
  b) la protección de las pruebas y el acceso a las mismas;
  c) los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso;
  d) el intercambio de información;
  e) el uso adecuado de la información relativa a la seguridad;
  f) la resolución de conflictos.

  Los Estados miembros informarán de dichos acuerdos a la Comisión, que los transmitirá al Presidente de la Red, al Parlamento Europeo y al Consejo para información. "

- En marzo de 2011, la **Comisión Europea remitió una carta a los Estados miembros abordando el tema de los acuerdos previos**.

  En respuesta a la solicitud de información de la Comisión, desde el **año 2011,** se desarrollaron distintas iniciativas por parte de todos los actores implicados: se constituyeron varios **grupos de trabajo** para elaborar un protocolo de actuación (entre la CIAIAC, DGAC, Fiscalía General del Estado, CGPJ y Secretaria de Estado de Justica) y, paralelamente, se **estudiaron modificaciones normativas** (Ley de Enjuiciamiento Criminal o Ley de Seguridad Aérea).

- Posteriormente, se alcanzó el acuerdo de remitir, en el **segundo semestre de 2014**, un **protocolo sobre las reglas de cooperación mutua mediante los oportunos** acuerdos **previos**, para cuya elaboración se constituyó un grupo de trabajo del que formaron parte el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado, el CGPJ y la CIAIAC.

  Como consecuencia de ello, el **2 de febrero de 2015** se suscribió el **primer Acuerdo marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los Ministerios de Justicia, de Interior y de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC),** estableciendo el Protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Con fecha **21 de abril de 2016** se suscribió un **nuevo Acuerdo Marco**, entre las mismas partes y con el mismo contenido, manteniendo el plazo de vigencia por un año y prorrogable de forma expresa por igual período. **Este Acuerdo Marco se ha prorrogado sucesivamente hasta el 21 de abril de 2018 y hasta el 21 de abril de 2019.**

Actualmente, está pendiente de suscribirse un nuevo **Acuerdo Marco adaptado a lo previsto en la Ley 40/2015**, de Régimen Jurídico del Sector Público, de conformidad con lo señalado por su disposición adicional octava.

Este Acuerdo Marco, así como sus prórrogas y el proyecto de nuevo Acuerdo Marco, cuenta con los informes jurídicos favorables de todas las partes firmantes, incluido el del Ministerio de Justicia.

- En congruencia con lo anterior, **se ha redactado el artículo 22.2 del anteproyecto, con el mismo contenido mínimo que exige el artículo 12.3 del Reglamento** de la UE **citado**, de directa aplicación, **extendiéndolo al resto de los modos**, dado que se pretende crear una **Autoridad de investigación multimodal** y que se someta a un régimen jurídico de investigación de accidentes homogéneo.

- Teniendo en cuenta que la suscripción de este tipo de acuerdos es obligatoria para España en el modo aéreo, no se encuentra motivo para no extender al resto de modos esta cuestión habida cuenta de que se trata de supuestos de naturaleza similar.

- El contenido de ambas investigaciones, judicial y técnica, es radicalmente distinto y, por ende, compatible pues la investigación técnica solo persigue por mandato del derecho de la UE el esclarecimiento de las causas de los accidentes e incidentes de transportes para evitar su recurrencia, sin entrar a valorar si concurre o no culpa o responsabilidad.

6. **Ministerio de Política Territorial:** sugieren incluir una disposición adicional mediante la que se incluya una cláusula sobre la sede de la nueva Autoridad Administrativa Independiente, dejando abierta la puerta a su posible desconcentración.

   No se acepta la propuesta: con carácter general, no se considera adecuado abordar esta materia en una norma con rango legal, sin contar aún con la regulación que derivará del contenido del Real Decreto en materia de descentralización actualmente en tramitación por el Ministerio de Política Territorial.

   A ello se añaden dos cuestiones que afectan de forma específica a la Autoridad que se pretende crear:

   - Su estructura técnica partirá del personal que hoy integra en las tres Comisiones de investigación técnica actualmente competentes para la investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos, ferroviarios o de aviación civil.

     Las tres comisiones citadas tienen su sede social en Madrid y, de forma inmediata, solo su personal cuenta con la cualificación y experiencia profesional requeridas.

   - Las funciones de las personas investigadoras técnicas de accidentes en los modos de transporte suponen en muchas ocasiones desplazarse de forma

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

inmediata a muy distintos puntos del territorio nacional (e incluso internacional), lo que requiere que su localización radique en un punto con nudos de conectividad que permitan desplazamientos ágiles y con el menor número de transbordos posibles a los puntos en los que se pueda dar un accidente.

7. Ministerio de Hacienda y Función Pública:

- El Artículo 1.3 establece que la Autoridad estará adscrita a efectos organizativos y "presupuestarios" al MITMA. Debería precisarse el significado de esta prescripción ya que, al contar la nueva Autoridad con un presupuesto propio, se desconoce el alcance de la pretendida adscripción.

  Se acepta la observación y se modifica la redacción del artículo 1.3 del anteproyecto de Ley en el siguiente sentido: "3. La Autoridad se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana."

- Señalan echar en falta un artículo específico que regule el régimen presupuestario, de contabilidad y control de la nueva Autoridad, con remisión a lo establecido por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En dicho artículo se debería hacer constar de forma expresa que la Autoridad contará con un presupuesto de carácter limitativo, a efectos de lo establecido por el artículo 33.1.a) de dicha Ley. En tal redacción se han tenido en cuenta las observaciones realizadas por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública respecto a la redacción inicial del apartado 2 del artículo 37.

  Se acepta la observación y se incluye un nuevo artículo sobre la cuestión.

- La Disposición final Sexta hace depender la efectiva constitución de la Autoridad de la aprobación de su estatuto orgánico, mediante norma con rango de Real Decreto. No obstante, señalan, tal regulación podría resultar incompleta al requerirse para dicha efectividad de funcionamiento de un presupuesto propio. Al respecto, bien podría elaborarse un presupuesto específico para su tramitación como anexo a la Ley, bien podría facultarse en la misma a que sea el Real Decreto de aprobación del estatuto orgánico el que regule los créditos presupuestarios que financiarán la actividad de la Autoridad, hasta que cuente con un presupuesto propio.

  Se acepta la observación y se incluye en la disposición final sexta una previsión que establece que en el real decreto de aprobación del estatuto orgánico se regulará la financiación de la Autoridad hasta que cuente con presupuesto propio.

- Consideran que la materia regulada en los artículos 25 a 34 debe abordarse en el Estatuto orgánico de la autoridad.

  No se acepta, por los motivos que se exponen a continuación:

  - De acuerdo con el Derecho de la UE y con las normas internacionales aplicables, la Autoridad de investigación debe ser independiente de cualquier persona que pueda ser investigada.

  - El anteproyecto de Ley pretende reforzar el estatus de independencia actual, sólo funcional, mediante la creación de una Autoridad Administrativa Independiente con personalidad jurídica diferenciada, así como con autonomía financiera.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- En coherencia con lo anterior, se ha optado en la redacción del anteproyecto de Ley por elevar a rango de Ley la mayor parte de su regulación, lo que fortalece aún más su independencia respecto del Poder Ejecutivo.

- Si la estructura organizativa básica de la Autoridad queda expuesta a lo que determine el Gobierno mediante norma reglamentaria, esta flexibilidad administrativa, tan deseable en cuanto a la organización de los Departamentos ministeriales, podría comprometer la total independencia que se requiere a este tipo de organismos por el derecho de la UE para el ejercicio de sus funciones.

  Similar desarrollo de los órganos de gobierno se encuentra, por ejemplo, en la regulación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) en la Autoridad Administrativa Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), la Agencia Estatal de Protección de Datos (AEPD) o el Consejo de Transparencia.

  Respecto al desarrollo de la estructura directiva básica, que también está desarrollada en algunos de los ejemplos anteriores, resulta imprescindible en esta Autoridad para garantizar la necesaria especialización por modos, lo que es especialmente sensible dado su integración en un organismo multimodal. En este sentido las Direcciones Técnicas sustituyen a las actuales Secretarías Técnicas de las Comisiones.

- Señalan que conforme a la DA trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022: "Cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto de los gastos de personal al servicio de la Administración".

  En consecuencia, consideran que debe reflejarse en la MAIN la explicación de las medidas a adoptar en orden a la total compensación de los gastos de personal previstos con la disminución en igual medida de otros gastos de personal.

  Esta observación se acepta parcialmente y se incorpora en la MAIN la siguiente explicación:

  "Al no existir ningún puesto en la RPT del MITMA correspondiente a los Plenos de las tres comisiones de investigación actuales es preciso crear *"ex novo"* la estructura directiva de la nueva Autoridad, por lo que es imprescindible incurrir en algún gasto adicional en materia de personal, pese a las compensaciones de gasto ya efectuadas.

  Los puestos de las personas titulares de las Direcciones de investigación Técnica (N30), como se ha señalado anteriormente, partirán de la previa supresión de los actuales puestos de Secretaría (N29) previstos en la RPT de MITMA. No obstante, el resto de la estructura administrativa de las Direcciones de investigación Técnica se nutrirá inicialmente con el personal que actualmente figura en las RPTs de las Secretarías de las tres comisiones de investigación vigentes, por lo que su creación no supondrá coste adicional.

  Sin perjuicio de ello, dada la regulación establecida en materia de fuentes de financiación, a raíz de su puesta en marcha, la Autoridad tenderá a una autofinanciación progresiva.

  Por lo anterior, mediante el presente anteproyecto de ley se establece una excepción al principio general establecido en la Disposición Adicional trigésima

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022”

- Consideran que las funciones asignadas a la Autoridad no se corresponden con las propias de una Autoridad Administrativa Independiente, ya que las comisiones a las que sustituirá no desempeñan funciones ni de supervisión ni de regulación, sino de investigación de carácter técnico.

  No se acepta la observación.

  En primer lugar, la AITAT forma parte en sentido amplio del sistema de vigilancia de la seguridad en los transportes, ya que desde el punto de vista de la prevención participa en la supervisión de la seguridad del sistema en su conjunto.

  Aunque el cometido material de su competencia se dirige a la investigación técnica de un accidente, (es decir, a la identificación de los factores que contribuyeron al mismo), la finalidad de esta información es prevenir accidentes, a través recomendaciones a todos los agentes que participan en la cadena de garantía de la seguridad, para evitar la nueva concurrencia de dichos factores.

  La supervisión de la seguridad no es estrictamente reactiva y sancionadora, sino que desde hace años ha incorporado un enfoque preventivo. Esto sucede en todos los modos de transporte, que vienen implantando sistemas de gestión de seguridad en los que se incorpora información relativa a la investigación de accidentes.

  Por otra parte, respecto a las competencias materiales que justifican la creación de una autoridad administrativa independiente cabe referirse a la proximidad del proyecto con la actual regulación de la AIREF, que en su Artículo 4. Atribuye a la misma el ejercicio de sus funciones “a través de informes, opiniones y estudios, en los términos dispuestos en esta Ley.”, para los que el artículo 5.1 dispone que “ Si la Administración o la entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones en él contenidas, deberá motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal podrá trasladar una propuesta de informe para que, en el plazo que determine y siempre dentro de los plazos totales previstos para la emisión de los informes, la Administración o la entidad destinataria pueda indicar errores, ambigüedades o imprecisiones manifiestas”.

  Pues bien, la finalidad de la existencia de la Autoridad que se crea en el anteproyecto de ley es la mejora de la seguridad desde la perspectiva de la prevención, a través de la formulación de recomendaciones que, si bien no tienen carácter vinculante, constarán en un registro de carácter público, en el que también deberán figurar las eventuales razones alegadas por las personas a las que van destinadas para no seguirlas. Tal publicidad contribuye a reforzar la capacidad de las recomendaciones de seguridad emitidas para compelir a a las personas destinatarias e implementadoras finales y a fortalecer la labor de supervisión de la seguridad ejercida en este ámbito por la Autoridad desde el punto de vista de la prevención.

- Proponen hacer mención expresa a la necesaria pertenencia al funcionariado público del personal investigador y técnico ya que el ejercicio de sus funciones –investigación técnica de accidentes o incidentes de aviación civil, marítimos o ferroviarios–, “con plena independencia de criterio”, implica la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

funciones que corresponden exclusivamente al funcionariado público, de acuerdo con el artículo 8 del TREBEP.

Se acepta la observación y se modifica el artículo 8.1.

- Señalan, en relación con el artículo 27, relativo a las funciones del Consejo, cuyo apartado f) dispone: "Aprobar el anteproyecto de presupuesto y formular las cuentas de la Autoridad", que la elaboración de las cuentas formuladas debería corresponder a otro órgano de la estructura organizativa de la Autoridad Independiente, y posteriormente ser aprobadas por el Consejo.

  Se acepta la observación modifica el artículo.

- Consideran que la ley debe hacer referencial a todas las normas que integran el régimen jurídico de las Autoridades Administrativas Independientes.

  No se acepta: dado que en el artículo 1 del anteproyecto se señala que la Autoridad Administrativa Independiente se crea conforme con lo establecido en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 110 de dicha Ley se recoge el régimen jurídico aplicable a dichas Autoridades Administrativas Independientes en el que se citan las Leyes incluidas en esta observación, no se considera preciso hacer mención de manera expresa a la citada normativa.

- Régimen presupuestario, de contabilidad y control de la actividad económico-financiera, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General presupuestaria.

  Como ya se ha indicado en respuesta a una observación anterior, se acepta y se incluye un nuevo artículo al respecto.

- Régimen de Contratación, conforme a lo establecido en la Ley 9/2007, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

  Se acepta y se incluye un nuevo artículo sobre la cuestión.

- Señalan que en el Anteproyecto de Ley se hace mención en dos ocasiones al artículo 67 texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuando se deberían hacer al artículo 76.

  Se acepta y se corrige el texto.

E. Informes recabados tras el trámite previsto en el art 26.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno:

Los informes recibidos se agrupan de la siguiente forma:

E.I. <u>Informes emitidos por órganos y organismos pertenecientes al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana</u>, distinguiéndose entre:

A. Informes relativos al sector aéreo:
   1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil
   2. Dirección General de Aviación Civil (DGAC)
   3. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).
   4. ENAIRE.
   5. AENA.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

B. Informes relativos al sector marítimo:
   1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM)
   2. Dirección General de la Marina Mercante (DGMM)
   3. Puertos del Estado

C. Informes relativos al sector ferroviario:
   1. Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)
   2. Dirección general de Planificación y evaluación de la Red Ferroviaria (DGPERF)
   3. Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF)

E.II. Informe de la Secretaría General Técnica de otros Ministerios (art 26.5.párrafo 1º Ley 50/1997, de 27 de noviembre):

1. Ministerio de Hacienda y Función Pública
2. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
3. Ministerio de Defensa
4. Ministerio del Interior
5. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
6. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
7. Ministerio de Justicia

E.III. Informe art 26.5. párrafo 6º Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local de la Secretaría General de Coordinación Territorial)

E.IV. Otros informes:

1. Agencia Española de Protección de Datos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 5.3 a) de su Estatuto, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio.

2. Consejo Fiscal

3. Consejo General del Poder Judicial

De acuerdo con el esquema que se acaba de enunciar, se detallan a continuación a las observaciones formuladas en los diferentes informes y su valoración por el centro proponente de la norma:

E.I. Informes emitidos por órganos y organismos pertenecientes al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

A. Informes relativos al sector aéreo

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil

Las alegaciones de la CIAIAC, se estructuran en unas observaciones de carácter general y otras concretas referidas al articulado.

a) Con carácter general, la CIAIAC señala que no se aprecia una mayor independencia y control por el Congreso en el nuevo órgano y que, de hecho, se percibe un deterioro en la independencia puesto que se indica que la Autoridad se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sin especificar cuál será el objeto de dicha relación y recibirá fondos a través de organizaciones objeto de sus investigaciones.
Así mismo, manifiesta que el contenido del Anteproyecto choca y crea conflicto con reglamentación europea y de OACI, sobre investigación de accidentes. Y que la nueva estructura y su funcionamiento genera serias diferencias con el modus operandi de otras autoridades europeas de investigación de la Red ENCASIA.

Por último, señala que no se aprecia que la nueva estructura conserve y mantenga la base de conocimiento organizacional en investigación de accidentes y la experiencia que actualmente aportan las personas de reconocido prestigio, conocimiento técnico y experiencia profesional que conforman los Plenos de las actuales comisiones.

Sobre la independencia de la Autoridad en relación con la que tiene actualmente la CIAIAC, cabe reiterar que ésta se refuerza al añadir a la independencia funcional actual, la independencia orgánica y financiera. La fórmula prevista en el artículo 1 del anteproyecto, por el que se determina que la Autoridad se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se ha tomado de la normativa reguladora de la Agencia Española de Protección de Datos precisamente para reforzar la independencia de la nueva Autoridad, sustituyendo a la fórmula inicialmente recogida en el texto sometido al trámite de información pública y audiencia, por la que la Autoridad se adscribía al Ministerio a efectos puramente organizativos y presupuestarios.

En cuanto a las diferencias con la reglamentación europea en materia de investigación de accidentes, se trata de una alegación planteada también por la Dirección General de Aviación Civil, y AENA, por lo que se da una contestación conjunta a todas a ellas.
En primer lugar, con la finalidad de tener un cuerpo legal que integre el conjunto de los modos de transporte, se ha optado por homogeneizar los regímenes aplicables a los distintos modos de transporte dentro del margen establecido por las respectivas normas de la UE. Respecto al modo aéreo, debe tenerse en cuenta que es de aplicación el Reglamento UE 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil a los accidentes e incidentes graves de las aeronaves señaladas en el mismo, no existiendo normativa de la UE para el resto, por lo que, para éstos, se debe dictar la normativa nacional correspondiente de aplicación.

En cuanto a la posible colisión con el Reglamento de la UE, en el artículo 2.2 del anteproyecto, se recoge que "*sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicará con carácter preferente la normativa internacional o europea que resulte de aplicación directa en España*" y se cita en particular al Reglamento UE 996/2010 señalado.

Se ha utilizado el término "*preferente*" en el artículo 2.2 del anteproyecto, ya que es el utilizado por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4º de la Declaración 1/2004 (BOE de 4 de enero de 2005), en el sentido de aplicación prevalente, lo que deriva del principio de primacía del Derecho de la UE.

Por tanto, dado que el propio anteproyecto señala expresamente que se aplica preferentemente lo dispuesto en el Reglamento de la UE, en el sentido de que su aplicación es prevalente, existe una regla jurídica para resolver las

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

eventuales diferencias que puedan existir entre el Reglamento de la UE y el ordenamiento jurídico interno.

Cabe señalar respecto a la normativa de OACI que ésta es obligatoria en función de su incorporación al Reglamento de la UE 996/2010.

A mayor abundamiento, tal y como se ha reiterado anteriormente en esta MAIN, el Anexo 13 de OACI no tiene naturaleza jurídica vinculante para los estados firmantes del Convenio de Chicago, sino de recomendación, y en este sentido debe ser interpretada su relación con el ordenamiento jurídico interno. Además, su aplicabilidad se circunscribe exclusivamente al ámbito aéreo.

Finalmente, respecto a la base de conocimiento y experiencia de las personas miembro del Consejo, el artículo 28 del anteproyecto señala que se nombrarán "*entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*", por lo que no se comparte esta afirmación.

b) Respecto al articulado, en primer lugar, solicita suprimir la expresión "*con carácter preferente*" del artículo 2.2, puesto que el carácter de la reglamentación mencionada es de obligado cumplimiento, y señala que los artículos 3.1, 4.1, 7.3, 7.4 9.1, 19, 23, 24.1 y 33.2 f) del anteproyecto son contrarios al Reglamento 996/2010 y al Anexo 13 de OACI.
Todas estas alegaciones están contestadas con lo señalado respecto de su comentario general en tal sentido.

c) Por lo que se refiere al artículo 4.2, la CIAIAC considera que supone una merma en la prevención de accidentes e incidentes de aviación general al excluir de la obligación de investigar accidentes e incidentes graves a las aeronaves ultraligeras motorizadas.
En línea con una observación sobre este artículo de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), se modifica el artículo 4 para determinar este ámbito de aplicación expresamente.

d) En cuanto al artículo 7.1, la CIAIAC señala que no se define quiénes son las partes interesadas.
Al respecto, cabe señalar que, como en todo procedimiento administrativo, las partes deberán ser determinadas por la Autoridad, atendiendo a cada caso concreto.

e) Respecto al artículo 10, la CIAIAC señala que no procede la denominación "*informe final*" si aún no ha sido aprobado.
Se modifica el apartado segundo del artículo 10 para incluir que es el "*proyecto de informe final*", tal y como se señala en el apartado primero del mismo artículo.

f) Finalmente, respecto del artículo 12, señala que su contenido choca con el Acuerdo de la CIAIAC con las autoridades Judiciales.
Debe tenerse en cuenta que cualquier Acuerdo que la CIAIAC suscriba debe someterse a la ley vigente en cada momento.

2. <u>Dirección General de Aviación Civil (DGAC)</u>

a) En primer lugar, la DGAC advierte sobre las diferencias entre el artículo 4, apartados 1 y 2 del anteproyecto, que regulan la obligación de investigar accidentes e incidentes en el ámbito de la aviación civil, con el artículo 5 del Reglamento 996/2010. Teniendo en cuenta los dictámenes del Consejo de Estado (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado 382/2014,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

consideración VI; Dictamen del Consejo de Estado 458/2019 o el Dictamen del Consejo de Estado 548/2019) en los que advierte sobre los riesgos de las medidas nacionales de recepción o reproducción de los reglamentos europeos, la DGAC propone, o bien suprimir el artículo 4, apartados 1 y 2, o bien sustituir ambos apartados por uno cuya redacción no suponga una medida de recepción ni de reproducción del Derecho de la Unión Europea, y a la vez clarificar lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, en los términos que se proponen a continuación o similares:

"Artículo 4. Accidentes e incidentes de aviación civil.

1. La Autoridad investigará los accidentes e incidentes en la aviación civil de conformidad con los establecido en el Reglamento (UE) 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

2. La Autoridad actuará conjuntamente con la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares en los accidentes e incidentes que proceda investigar conforme al apartado anterior y en los que, junto con aeronaves civiles, se vean involucradas aeronaves militares."

Al respecto, cabe señalar que el artículo 5.4 del Reglamento 996/2010, señala que la legislación nacional de los Estados miembros puede recoger que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad puedan decidir investigar incidentes distintos de los mencionados en los apartados 1 y 2, si esperan extraer de tales investigaciones enseñanzas en materia de seguridad. Se modifica el artículo 4 en este sentido, para clarificar la obligación de investigar de la Autoridad en materia de aviación civil, recogiendo esta posibilidad.

b) Por otro lado, la DGAC considera que el artículo 7 es contrario a lo dispuesto en el artículo 5.3 del Reglamento 996/2010, en tanto que la Autoridad de investigación puede decidir el procedimiento que se adopte en la realización de las investigaciones, por lo que no se puede imponer:

"(i) que sean oídas todas las partes;

(ii) que se facilite, en todo caso, información a los sujetos aeronáuticos y administraciones afectadas, así como a las víctimas y sus familiares, en tanto que, en general el reglamento concreta esta información en las observaciones factuales, sujeta a que no comprometa la investigación [artículo 15.3 y 4, y 21.4, letra b)];
(iii) la obligación de dar la oportunidad para hacer aportaciones técnicas a todos los sujetos aeronáuticos y a las víctimas y sus familiares, en cuanto a estos últimos, en particular, en tanto que el reglamento lo que contempla es, de un lado, que la autoridad encargada de la investigación de seguridad esté habilitada para infórmalas a ellas o a sus asociaciones (artículo 15.4), de otro que se les facilite información (artículo 15.5)."

Así mismo, considera que la previsión de que se aplique "*lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todas las personas que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley*", es confuso y permite una doble interpretación. Finalmente, propone que en el artículo 7.4 se sustituya la referencia al respeto de los derechos de los "*declarantes*", por el respeto a los derechos de las personas "*involucradas*", atendiendo a lo previsto, respectivamente, en los artículos 14.2, letra a); 15.1 y 16.1 del reglamento.

Por todo lo anterior, plantea la siguiente redacción:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

"Artículo 7. Principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa.

1. La investigación de los accidentes e incidentes se llevará a cabo con criterios de máxima transparencia, ***de conformidad con lo previsto en la normativa europea de aplicación y en esta ley, en lo que resulte aplicable, en particular en relación con*** *el acceso a la información de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate,* ***o sus asociaciones****, a cuyo efecto* ***se llevarán a cabo las sesiones informativas que se consideren necesarias, así como con otras*** *partes interesadas,* ***incluida la información de los resultados de la investigación, salvaguardando el*** *tratamiento de la información reservada.*

2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, la Autoridad podrá, mediante resolución motivada, limitar o denegar el acceso de todos o algunos de las personas interesadas en la investigación a la información relativa a la misma. En todo caso, la Autoridad tendrá en cuenta las necesidades de las víctimas directamente relacionadas con la investigación técnica de que se trate y de sus familiares y los mantendrá informados de los avances de la investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de esta Ley.

3. En el marco de la investigación ***en los accidentes ferroviarios*** *se dará la oportunidad de facilitar información técnica pertinente a los administradores de infraestructuras, a las empresas que realizan servicios transporte, actividad pesquera o explotación e investigación de hidrocarburos off-shore, a las personas que desempeñen una función relacionada con la instalación, modificación, mantenimiento, reparación, revisión, control en vuelo o inspección de instalaciones de navegación aérea, a proveedores de servicios, a las autoridades nacionales de seguridad, a las Agencias competentes de la Unión Europea, a las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y a sus familiares, a las personas propietarias de bienes dañados, a las y los fabricantes, a los servicios de socorro implicados y a las y los representantes del personal y de las personas usuarias.*

4. A ***los*** *efectos* ***de este artículo*** *en la investigación de accidentes marítimos y de aviación civil se estará a lo dispuesto, respectivamente, en el Capítulo 13 de la parte I del Código de investigación de siniestros (Código de Normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad y siniestros y sucesos marítimos), y en el artículo* ***5.4 y 15 a 17*** *del Reglamento UE 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.*

4. La Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas ***involucradas*** *en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley."*

No se comparten las observaciones formuladas ni la redacción propuesta, por los motivos que se exponen a continuación.

En primer lugar, se considera que, en el anteproyecto de Ley, se ha respetado el régimen jurídico establecido en el Reglamento 996/2010 en lo que se refiere a la información de la investigación y su régimen de acceso y

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

protección. En cualquier caso, para la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, se aplicaría lo dispuesto en el artículo 2.2 del anteproyecto de Ley, que otorga carácter "*preferente*" a lo dispuesto en el Reglamento 996/2010.

Cabe recordar que el artículo 16.3 del Reglamento 996/2010, recoge la posibilidad de que las partes implicadas en el accidente o incidente puedan participar en el procedimiento, y que el artículo 15.4 y 5 del Reglamento 996/2010, recoge el régimen de información a las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, que está previsto en el artículo 17 del anteproyecto de Ley.

En cuanto a que la Autoridad pueda determinar el procedimiento de investigación a seguir, el artículo 7 del anteproyecto de Ley, tal y como está redactado, permite que la Autoridad tome las decisiones que considere convenientes, tanto para recopilar la información, como para facilitar o denegar el acceso a la misma, en función de la existencia de información reservada.

Por otro lado, no se aprecia que exista confusión en cuanto al régimen de la información reservada, ya que el apartado primero lo que contiene es una regla general, la de la máxima apertura y transparencia y la salvedad de la existencia de un régimen de información, previsto en la propia Ley, que se exceptúa de esta regla general. Por ello, el apartado segundo, otorga a la Autoridad la potestad de limitar el acceso a la información.

Finalmente, respecto al apartado 4º, se refiere a los derechos de las personas declarantes, previstos expresamente en el artículo 11 del anteproyecto, por lo que no procede sustituirlos por el de persona involucrada.

c) En relación con el artículo 9, sobre el inicio del procedimiento de investigación de accidentes e incidentes, la DGAC considera que debe precisarse si cuando el apartado 1 establece la obligación de "*comunicar*" un accidente o incidente, dicha comunicación es la misma que la de "*notificar*" recogida en el artículo 9.1 del Reglamento de la UE, o si se trata de obligaciones distintas. En el supuesto de que la obligación de "*comunicar*" fuese una distinta de la obligación de "*notificar*" conforme al artículo 9.1 del Reglamento, señala que, en el caso de la aviación civil, para poder aplicarla debería considerarse como una obligación nueva y adicional derivada de la una materia ajena a la de la investigación técnica de accidentes, por ejemplo, sobre seguridad pública, lo que debería reflejarse en el título competencial.

Si, por el contrario, la obligación de "*comunicar*" no fuese distinta de la obligación de notificar conforme al artículo 9.1 del Reglamento, señala que se estarían introduciendo diferencias respecto al mismo sin que en el citado reglamento se haya habilitado a los Estados miembros para dictar medidas de desarrollo o aplicación, citando al respecto a la STJUE de 27 de septiembre de 1978, asunto 230/78, Eridiana, ap. 34, contrario sensu, por lo que procedería excluir de la aplicación del artículo 9.1 del APL a la aviación civil, en su caso, remitiéndose a lo ya dispuesto en el Reglamento.

Por otra parte, respecto al apartado 3 del artículo 9, señala que debería suprimirse la referencia al artículo 4 contenida en el artículo 9.3, de modo que sólo deban ser investigados los accidentes e incidentes de aviación civil a los que obliga el Reglamento, dejando al criterio de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad investigar o no accidentes e incidentes a que se refiere el artículo 5, apartados 4 y 5 del Reglamento, facultad de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

decisión que el propio Reglamento otorga directamente a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad.

Tal y como se ha señalado también en una observación similar de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), se da una nueva redacción a la obligación de notificación del conjunto de los modos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Reglamento 996/2010, del artículo 22.3 de la Directiva 2016/798 y del artículo 6 de la Directiva 2009/18.

d) En cuanto al artículo 10.2, segundo párrafo, relativo a la puesta a disposición de víctimas, asociaciones de víctimas y familiares del informe final antes de ser aprobado para que realicen las aportaciones que consideren oportunas, la DGAC considera que es contrario a lo dispuesto en el artículo 16 del Reglamento 996/2010, que prevé este trámite solamente con las autoridades afectadas y, a través de ellas, con los titulares del certificado de diseño, fabricante y operador interesado. Añade, que las obligaciones de información a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, se regulan en el artículo 15.4 y 5 y se concretan en facilitarles información.

   En lo relativo a las víctimas y sus familiares, el principio de apertura y transparencia en que se sustenta el anteproyecto, con las limitaciones y salvedades que la propia ley establece, parte de una concepción integral y no meramente pasiva, pues además de regularse el derecho de las mismas a ser informadas de los avances de la investigación, se arbitra la posibilidad de que puedan coadyuvar activamente a enriquecer la calidad del propio informe de investigación técnica, haciendo a estos efectos las aportaciones que consideren oportunas al proyecto de informe final, a ello parece invitar además el propio artículo 23. 3 de la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016. Por ello, se considera adecuado extender a las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, a sus familiares y asociaciones la posibilidad de hacer aportaciones que enriquezcan y mejoren la calidad del informe final. Así, no se acepta en este punto la observación efectuada y se mantiene la redacción prevista en el anteproyecto.
   Asimismo, sugieren valorar si las personas expertas a que se hace referencia en el apartado 3, segundo párrafo, también serían excluibles de la investigación si se da un conflicto de intereses entre dichas personas expertas y la investigación.

   Respecto de la solicitud de comentarios a las entidades afectadas, se acepta y se incluye un inciso para señalar que en el ámbito de la aviación civil se realizará a través de las autoridades afectadas.

   Por lo que se refiere a la posibilidad de que exista un conflicto de intereses entre las personas expertas señalados en el apartado 3º y la investigación, se acepta la observación y se modifica el texto en tal sentido.

e) Respecto al artículo 15.3 del anteproyecto de Ley, que establece que la Autoridad llevará un registro público de las recomendaciones y hará un seguimiento de su estado de cumplimiento, la DGAC señala que no está previsto en el Reglamento 996/2010.
   Así mismo, advierte de que, al amparo del Reglamento 376/2014 relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, fue creado el Repositorio Central Europeo, gestionado por la Comisión Europea, y en el cual se almacenan todas las notificaciones de sucesos recogidas en la Unión. En este Repositorio se incluyen los informes finales de las autoridades encargadas de investigar los accidentes e incidentes de aviación civil

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

(artículo 9.2 del Reglamento 376/2014), donde se recogen las recomendaciones de seguridad emitidas, así como las respuestas recibidas. Según el artículo 11, apartados 4 y 6 del Reglamento 376/2014, la información del repositorio sólo puede suministrarse a las partes interesadas recogidas en el anexo II al Reglamento 376/2014, pero no exponerse de manera pública.

Por ello, sugiere reconsiderar o, en su caso, consultar a la Comisión Europea, sobre la adecuación de la previsión del precepto a lo previsto en la normativa europea.
En relación con esta observación, no se considera que la existencia de un registro público sobre las recomendaciones emitidas, pueda vulnerar lo dispuesto en el Reglamento 376/2014. Como se ha señalado reiteradamente, el régimen jurídico establecido en el anteproyecto de ley se corresponde con la materia relativa a la investigación técnica de accidentes e incidentes y se considera que la materia relativa a la notificación de sucesos, es ajena al contenido de este anteproyecto de Ley. La modificación del Reglamento (UE) 996/2010 por el Reglamento (UE) 376/2014, consistió en la derogación del artículo 19 relativo a la comunicación de incidencias.

f) Respecto al artículo 16.3 del APL, propone la siguiente redacción para que no parezca que el APL pudiera condicionar el efecto directo y la primacía en la aplicación de todos los preceptos que procedan del reglamento:

"3. En el caso de investigaciones de accidentes o incidentes en el ámbito de aviación civil, será de aplicación lo establecido en ~~los apartados 1 y 2 del artículo 14 del~~ el Reglamento (UE) nº 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, en materia de restricciones para la publicación o utilización de determinados registros obrantes en la investigación, para fines distintos a la investigación, o a ésta u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación civil."

No se acepta esta observación y se recoge la parte específica del Reglamento UE nº 996/2010 que es de aplicación a la cuestión que está siendo en este punto objeto de regulación.

g) En cuanto al segundo párrafo del artículo 16.2, proponen incluir una referencia a que la información obtenida durante la investigación, además de servir para los fines de la misma, pueda servir para la mejora de la seguridad, en línea con lo establecido en el artículo 14.2 del Reglamento 996/2010, a la vez que se suprima la referencia a "*sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas",* dado que el anteproyecto dedica artículos específicos sobre la información a las víctimas y el acceso a la información pública, se sugiere suprimir la referencia a ambas cuestiones, en particular teniendo en cuenta que el propio anteproyecto y el reglamento contemplan otras comunicaciones no relacionadas directamente con la investigación, aunque sí con la seguridad, cual es el caso de las comunicaciones a otras autoridades.

Por ello, se propone la siguiente redacción:

"*La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma**, así como para otros fines relativos a la seguridad**, de acuerdo con lo previsto en esta Ley."*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No se acepta esta observación. Se considera correcta la redacción efectuada ya que la información se recaba con el fin de ser utilizada para esclarecer las causas del accidente o incidente de que se trate y evitar su recurrencia mediante la emisión de las oportunas recomendaciones de seguridad, es en esta medida en la que la Autoridad participa en la mejora de la seguridad desde el punto de vista de la prevención.

Respecto a la mención del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, así como del derecho de acceso a la información de terceras personas, se considera necesario conservarla.

h) Por otro lado, respecto al artículo 17.2.b), la DGAC propone eliminar a las "*declaraciones provisionales*" de entre la información que se puede facilitar a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación, por no estar contemplado en el artículo 15.4 del Reglamento 996/2010.
No se acepta la observación, toda vez que se entiende que bajo el concepto de "*informes preliminares*" del artículo 14 del Reglamento 996/2010, cabe entender incluido el de "*declaraciones provisionales*", a la vista de la redacción del artículo 14.1 f) del propio Reglamento 996/2010.

i) En relación con el párrafo primero del artículo 22.1, la DGAC recuerda que en el ámbito de la aviación civil, la investigación de accidentes e incidentes no tiene por objeto determinar responsabilidades o culpas (artículos 1.1, 2.4), 5.6, 16.1 y 17.3 del Reglamento), contemplando el deber de comunicar a las autoridades competentes los actos de interferencia ilícita si se conoce o sospecha que ha estado involucrado en el accidente o incidente grave (artículo 12.2 del Reglamento), y que la obligación de denunciar la comisión de ilícitos penales ya está recogida con carácter general en los artículos 259 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
Por ello, proponen suprimir el primer párrafo del artículo 22.1, manteniendo únicamente la obligación de informar a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente donde hubiese víctimas mortales:

> ~~*"1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19, si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal.*~~
> ~~*Igualmente,*~~ *La Autoridad informará a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente en el que haya víctimas mortales."*

Al respecto, cabe señalar que el artículo 22.1 se ha redactado con la finalidad de incorporar al texto los denominados "*actos de interferencia ilícita*" (previstos en el artículo 12.2 del Reglamento 996/2010), no considerándose innecesaria por ya estar prevista en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

j) Respecto al apartado 1.a) de la disposición derogatoria única, la DGAC formula tres observaciones.
En primer lugar, se sugiere mantener el régimen para repercutir los costes de la búsqueda, recuperación, conservación y destino de los restos del accidente o incidente de que se trate, o justificar su derogación.

Por otro lado, consideran que la derogación genérica de los artículos 18 y 19 de la LSA, es contraria a la seguridad jurídica, por lo que se considera limitar

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la derogación o modificación a aquellos aspectos regulados en el anteproyecto, proponiéndose la siguiente redacción:

> *"1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:*
>
> *a) Los artículos 13 a 17,* ***así como el 18, el apartado 1, párrafo segundo, apartado 2, letra c), y la expresión "o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil, y el artículo 19, apartado 1, letra a), segundo párrafo, y apartado 2, segundo párrafo****, de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea."*

Finalmente, dado que la derogación no es efectiva hasta que se adopte el real decreto de aprobación de los Estatutos de la Autoridad y en los términos que se prevea en él, la DGAC sugiere contemplar dicha derogación en el referido real decreto.

Al respecto de esta observación, se modifica la redacción inicialmente prevista en el apartado 1.a) de la disposición derogatoria única que queda redactado como sigue:

"a) El párrafo segundo del artículo 11.3, los artículos 13 a 17 y los artículos 18 y 19 en cuanto a la participación de la CIAIAC en el Programa Estatal de Seguridad Operacional (PESO), de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea."

3. Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).

a) En relación con el artículo 4, sobre accidentes e incidentes de aviación civil, AESA propone la inclusión de la definición de suceso que recoge el Reglamento (UE) 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, toda vez que un accidente es un suceso, que el Reglamento 376/2014 es posterior y modifica el Reglamento (UE) 996/2010, y que en el mismo se contemplan requisitos que afectan a las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad.
Al respecto, cabe señalar que el régimen jurídico establecido en el anteproyecto de ley se corresponde con la materia relativa a la investigación técnica de accidentes y se considera que la materia relativa a la notificación de sucesos es ajena al contenido de este anteproyecto de Ley. La modificación del Reglamento (UE) 996/2010 por el Reglamento (UE) 376/2014, consistió en la derogación del artículo 19 relativo a la comunicación de incidencias.

b) Respecto a la disposición derogatoria única del anteproyecto de ley, en cuyo apartado primero letra a), se derogan los artículos 13 a 19 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, AESA observa que sólo se deben derogar los artículos 13 a 17 del Capítulo II del Título II de la citada Ley, relativos a la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil, pero no se pueden derogar los artículos 18 y 19 del Capítulo III del Título II, ya que supondría dejar sin protección la información relativa al Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil (PESO), que no afecta sólo a la CIAIAC sino a todo el programa. A tal efecto proponen la siguiente redacción:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

"1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:

a) Los artículos 13 a 17 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. "

Así mismo, proponen que la disposición adicional primera incorpore la siguiente redacción para los artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Aérea:

"Artículo 18. Carácter reservado de la información.

Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él.

En todo caso, la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la única finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes, y no con la finalidad de determinar culpas o responsabilidades.

Este deber de reserva vinculará:

a) A todos los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, y a quienes presten servicios en ellos.

b) A cuantas personas tengan acceso a dicha información en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Programa Estatal de Seguridad Operacional de la Aviación Civil, o de modo accidental.

El incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes.

Los obligados por el deber de reserva no podrán prestar declaración ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso del órgano competente de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que sólo podrá otorgarse en los supuestos previstos en el artículo siguiente o en la normativa comunitaria que sea de aplicación. Si dicho permiso no fuera concedido, la persona afectada mantendrá la reserva y quedará exenta de la responsabilidad que pudiera derivarse de denegar información a las instancias indicadas en dicho precepto.

Los sujetos del sector público y privado obligados por el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil establecerán protocolos que permitan preservar el carácter reservado de la información.

Artículo 19. Cesión o comunicación de la información.

1. La información a la que se refiere el artículo 18.1 sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los casos siguientes:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.

b) Cuando lo soliciten las Comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución. Los miembros de la Comisión de investigación que reciban la información vendrán obligados a mantener su reserva. El director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea podrá solicitar motivadamente que las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas.

c) Cuando la Agencia Estatal de Seguridad Aérea actúe en cumplimiento de deberes de colaboración establecidos en normas internacionales, comunitarias o nacionales, bajo la exigencia de recíproca confidencialidad.

d) Cuando a juicio de los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, se considere que la comunicación de determinados datos entre sí o a la autoridad aeronáutica y a las personas y organizaciones aeronáuticas afectadas, sea necesaria para prevenir accidentes o incidentes.

2. La información a que se refiere el artículo 18.1, segundo párrafo, sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los supuestos previstos por la normativa comunitaria que resulte de la aplicación.

3. En el supuesto previsto en el apartado 1.a) los obligados a facilitar la información podrán solicitar a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal que mantengan el carácter reservado de esa información y que adopten las medidas pertinentes para garantizar la reserva durante la sustanciación del proceso. El órgano judicial podrá adoptar cuantas medidas procedan para proteger la información y, en particular, podrá prohibir su publicación o comunicación."

En relación con esta observación, se reitera lo señalado anteriormente sobre la nueva redacción dada a la disposición derogatoria única con ocasión de las observaciones efectuadas por la Dirección General de Aviación Civil.

c) Respecto al artículo 20, sobre colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas, solicitan que se incluya alguna previsión relacionada con la coordinación entre AESA y esta Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte de forma similar a la contemplada en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, ya sea en este anteproyecto de ley o en su desarrollo normativo posterior.
Señalan que el artículo 20 circunscribe la colaboración a un accidente o incidente concreto y que tanto el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, como el Reglamento (UE) 996/2010, prevén colaboraciones más amplias en materia de seguridad operacional. Por ello, proponen incorporar al artículo 20 de este anteproyecto un punto adicional con el texto contemplado en el actual artículo 19 de la LSA y que se está proponiendo eliminar:

"Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

1. La investigación técnica de accidentes e incidentes será independiente de cualquier otro proceso administrativo, judicial o parlamentario que se abra en relación con el suceso investigado.

2. Con la finalidad de que los distintos procesos se desarrollen eficazmente, la Autoridad mantendrá las debidas relaciones de colaboración con las eventuales instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica.

3. En el ámbito de aviación civil, la Autoridad y el resto de las autoridades o instituciones que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con la investigación deberán suscribir acuerdos previos de conformidad con lo previsto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010."

Se considera que este supuesto, previsto expresamente en el Reglamento 996/2010, también está incluido en el apartado segundo del artículo 20 para todos los modos, por lo que la inclusión del apartado tercero propuesto es innecesaria.

d) En cuanto al artículo 9, que regula el inicio del procedimiento, según el criterio de AESA se podrían estar creando obligaciones adicionales no contempladas en el Reglamento (UE) 996/2010 que podrían entrar en conflicto con éste, ya que este reglamento determina que cualquier persona "*involucrada*", en lugar de "*cualquier persona*", lo notificará sin demora, y que se comunicarán los accidentes e incidentes de aviación civil a la persona directora del aeropuerto, en lugar de simplemente a la Autoridad de investigación, como indica el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 996/2010.
Así mismo, se alega que, al establecerse que "*las autoridades aeronáuticas, las personas directoras de los aeropuertos, las entidades prestadoras de servicios de navegación aérea y todos aquellos servicios que tengan información pertinente, la comunicarán a la Autoridad*", se plantea esta obligación sin necesidad de que sea la autoridad la que solicite la información pertinente, como indica el artículo 8.3 del Reglamento (UE) 996/2010. Al respecto, proponen la siguiente redacción:

"Cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o incidente marítimo o ferroviario lo comunicará inmediatamente a las autoridades más cercanas. Éstas, a su vez, lo harán saber urgentemente a la Secretaría de la Autoridad y, en su caso, a la autoridad judicial competente.
En caso de accidentes o incidentes de aviación civil, cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o incidente lo notificará sin demora a la Autoridad.
Igualmente, las autoridades aeronáuticas, las personas directoras de los aeropuertos, las entidades prestadoras de servicios de navegación aérea y todos aquellos servicios que tengan información pertinente deberán facilitar la información solicitada por la Autoridad."

Se acepta la observación y se da una nueva redacción a la obligación de notificación del conjunto de los modos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 del Reglamento 996/2010, del artículo 22.3 de la Directiva 2016/798 y del artículo 6 de la Directiva 2009/18.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

e) Así mismo, en relación con el artículo 9, AESA propone introducir en la letra a) una salvedad para los accidentes e incidentes de aviación civil similar a la introducida en el apartado b) para accidentes o incidentes marítimos:

> "*La obligación de notificación establecida en los párrafos anteriores no sustituye al deber de notificación de sucesos en virtud de cualquier otra normativa vigente, en particular el Reglamento (UE) 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) no 1321/2007 y (CE) no 1330/2007 de la Comisión*."

Se acepta, incluyendo una referencia genérica, para todos los modos, de que estas notificaciones no sustituyen el deber de informar, notificar o comunicar los accidentes en virtud de cualquier otra normativa.

f) Respecto a la disposición final primera, que modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, AESA reitera las observaciones ya formuladas en la fase de alegaciones, para que no se altere el importe global de la tasa de seguridad aérea, ni los porcentajes de reparto de la misma entre AESA y la Autoridad, sin la participación de AESA y sin tener en cuenta su base de costes, y para establecer un sistema de gestión del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva.
Esta observación no se acepta por los motivos ya esgrimidos anteriormente en este MAIN.
Así mismo, se propone que el apartado 8 de la disposición final primera tenga como redacción la siguiente:

> "*La cuantía de esta tasa será de 0,63 euros por persona pasajera de salida*"

Esta propuesta se justifica para que, a la hora de aplicar el coeficiente, se haga en valores enteros de céntimos de euro, que es la cantidad mínima que se puede pagar, tal y como se deriva de la consulta llevada a cabo por AESA a la Dirección General de Tributos el 21/09/2017 y contestada por ésta en el sentido indicado con fecha 03/10/2017, siendo el valor de la tasa de seguridad en 2022 0,63 euros por persona pasajera de salida.

Se acepta esta observación.

4. ENAIRE.

a) En primer lugar, ENAIRE reitera la observación formulada durante la fase de audiencia, consistente en que se incluya una referencia al Reglamento (UE) 376/2014, ya que incluye previsiones no contempladas en el Reglamento (UE) 996/2010 ni en su versión consolidada y son las relativas a la protección de la cultura justa, por lo que proponen incluir el siguiente precepto:

> "*La Autoridad, en caso de conflicto entre partes interesadas con respecto al acceso a información relevante, se atendrá a los principios de la Cultura Justa recogidos en el Reglamento 376/2014, y en último término se atendrá a lo que decida el órgano encargado de velar por la aplicación de los principios de Cultura Justa en el ámbito nacional administrativo*".

Al respecto, cabe señalar que el régimen jurídico establecido en el anteproyecto de ley se corresponde con la materia relativa a la investigación técnica de accidentes y en ese marco se incorpora una mención al principio de cultura justa en el artículo 7.4 del anteproyecto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Por otro lado, se considera que la materia relativa a la notificación de sucesos, es ajena al contenido de este anteproyecto de Ley. La modificación del Reglamento (UE) 996/2010 por el Reglamento (UE) 376/2014, consistió en la derogación del artículo 19 relativo a la comunicación de incidencias.

b) En relación con la competencia y conocimientos del personal investigador, proponen una nueva redacción del artículo 8.6, con el objetivo de que se cree un perfil determinado para cada investigador, experto en una determinada área, con formación y conocimientos en otros ámbitos, con unos criterios de acceso al puesto de investigador y una supervisión/evaluación continua de sus competencias:

   "6. La Autoridad supervisará la competencia de los investigadores o investigadoras, garantizando que su formación, nivel de experiencia y conocimientos sean adecuados en las materias propias de sus tareas habituales, así como el fácil acceso a los conocimientos técnicos apropiados en caso necesario. "

   Al respecto, se considera más adecuado mantener la redacción del artículo 8.6 del anteproyecto, que no impide que se puedan crear perfiles profesionales para cada investigador. Esto se podrá desarrollar normativamente en el Estatuto de la Autoridad y quedar reflejado en su plan de formación y en la definición de los puestos de trabajo en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo.

c) Finalmente, ENAIRE ha realizado observaciones sobre el artículo 22.1 de relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, cuestionando la previsión por la que "*Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19, si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal",* por estar condicionando al investigador con algo que no debería preocuparle así como por poder entrar en colisión con lo dispuesto en el artículo 3.2 del propio anteproyecto de Ley, en el que se establece que la investigación técnica "*no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad"* y con el considerando 43 del Reglamento (UE) 376/2014 que establece la necesidad abstenerse de iniciar procedimientos disciplinarios, administrativos o penales en determinadas circunstancias, si bien reconoce la posibilidad de que estos procesos se inicien a instancia de terceras personas.
   En relación con esta observación cabe señalar que, con este precepto, se ha tratado de recoger el supuesto de los actos de interferencia ilícita, previstos en el artículo 12.2 del Reglamento (UE) 996/2010. Como se ha señalado reiteradamente en esta memoria, debe tenerse en cuenta que la Autoridad es un organismo público, cuyo personal investigador tendrá la condición de funcionario público, y estará sometido al deber de colaboración con las autoridades judiciales y con el Ministerio Fiscal.

   Por otro lado, el considerando 43 del Reglamento (UE) 376/2014 se refiere a la materia de notificación de sucesos, que no se aplica a la investigación de accidentes. De hecho, la modificación del Reglamento (UE) 996/2010 por el Reglamento (UE) 376/2014, consistió en la derogación del artículo 19 relativo a la comunicación de incidencias.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En todo caso, el considerando 43 del Reglamento (UE) 376/2014, se refiere a "*las infracciones no premeditadas o realizadas por descuido que obren en conocimiento de las autoridades de los Estados miembros únicamente merced al tipo de notificación indicada en el presente Reglamento no sean objeto de procedimientos disciplinarios, administrativos o penales, salvo que así lo disponga el Derecho penal nacional. No obstante, la presente prohibición no cubrirá el derecho de terceros a iniciar una acción pública, que únicamente estará sujeto al Derecho nacional*", lo que no se considera contradictorio con lo dispuesto en el artículo 22.1 del anteproyecto de Ley, que se refiere a los actos de interferencia ilícita.

5. AENA.

a) AENA reitera la observación formulada durante la fase de audiencia relativa a la incompatibilidad del procedimiento de investigación técnica con el artículo 134 de la Ley 48/1960 de Navegación Aérea, que señala que corresponde a las autoridades aeronáuticas *"la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes*", proponiendo que se modifiquen o deroguen de forma expresa aquellos artículos de la normativa – como el citado art. 134 de la LNA - que hagan referencia a que la responsabilidad de la investigación de accidentes aéreos recae en la autoridad aeronáutica, tal y como se hace en la disposición derogatoria única con los artículos 13 a 19 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.
Al respecto, se reitera la contestación a esta observación, consistente en que, actualmente, la Ley de Navegación de Aérea ya no se aplica en el ámbito de la investigación técnica de accidentes, ya que la CIAIAC es un órgano colegiado independiente funcionalmente de la Autoridad aeronáutica. Por tanto, ya estaba este precepto derogado implícitamente, al menos por la Ley de Seguridad Aérea de 2003.

b) Por otro lado, proponen, para garantizar la seguridad jurídica de todos los agentes implicados, revisar y suprimir antes de la aprobación del anteproyecto de Ley todas aquellas disposiciones que puedan colisionar con las del Reglamento UE 996/2010, a efectos de no incurrir en contradicciones y evitando así que, llegado el momento, las propias personas interesadas se vean obligadas a dirimir qué es lo que entra en conflicto y cómo han de aplicar una norma con carácter "*preferente*" respecto a otra.
Esta alegación ha sido contestada en una similar formulada por la CIAIAC a la que cabe remitirse.

B. Informes relativos al sector marítimo:

1. Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM)
Se han recibido observaciones tanto del Pleno de la CIAIM como de su Secretaría, que se analizan separadamente.

Observaciones del Pleno de la CIAIM

a) En primer lugar, reiteran la observación ya formulada en la fase de audiencia pública, a la exposición de motivos, en el sentido de que se utiliza incorrectamente el concepto de "*economías de escala*" para justificar la creación de la Autoridad y proponen su supresión.
Consideran que el aumento del tamaño de la Autoridad frente al de las actuales Comisiones no va a suponer una reducción del coste unitario de sus informes, que la unificación no va a generar un traslado de experiencias y conocimientos que se puedan aprovechar en otros modos, y que es contrario al principio de especialización que se sigue en el ámbito comparado.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Como se señaló tras el trámite de audiencia pública, no se comparte esta apreciación. En primer lugar, cabe recordar que existen organismos multimodales en el ámbito comparado. Por otro lado, se considera que es posible mantener la adecuada especialización por modo, que se garantiza con la estructura en Direcciones especializadas fortalecidas respecto de las actuales Secretarías Técnicas, y a la vez facilitar el intercambio de conocimiento y experiencia entre cada modo para enriquecer su actuación

b) Por otro lado, también cuestionan los párrafos de la exposición de motivos dedicados al reforzamiento de la independencia de la Autoridad. Al respecto, reiteran que la actual CIAIM es independiente y se cuestiona que se vaya a mantener esta independencia por la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de los miembros de la Autoridad.
Al respecto, se debe reiterar que la independencia funcional de las actuales Comisiones de investigación de accidentes no se pone en duda por este anteproyecto de Ley. Lo que se pretende es reforzar la independencia mediante la creación de un organismo con personalidad jurídica propia y con autonomía financiera.

Por otro lado, respecto de la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de las personas integrantes de la Autoridad, ya se produce, aunque en menor medida, en el nombramiento de las personas miembro de la CIAF y de la CIAIAC, sin que ello haya supuesto una merma de su independencia, toda vez que las candidaturas las integran siempre profesionales de reconocido prestigio en su ámbito de actuación, al contrario, se considera que la participación del Congreso de los Diputados refuerza esta independencia, ya que no es un proceso exclusivamente del poder ejecutivo.

c) Respecto del artículo 1, consideran que la denominación de "*Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*" es imprecisa, por no comprender también el ámbito del transporte por carretera, pero sí incluir la investigación de la actividad de pesca, que supone la mayoría de la actividad actual de la CIAIM, por lo que proponen cambiar la denominación por la de "*Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes Aéreos, Ferroviarios y Marítimos".*
Como se señaló ante la misma observación en el trámite de audiencia pública, no es necesario que el título sea plenamente comprensivo de su ámbito de aplicación.

d) En relación con el artículo 5, solicitan que se excluya del ámbito de investigación de la Autoridad a los accidentes e incidentes de los buques de recreo y deportivos nacionales, salvo que en ellos se realice una explotación comercial.
Tras analizar la misma observación por parte de la CIAIM en la fase de audiencia pública, se incluyó en el apartado 4º del artículo 5, la posibilidad de excluir reglamentariamente determinados accidentes e incidentes.

e) Respecto de la investigación conjunta con la Armada, la CIAIM considera que perdería su independencia y la confidencialidad en sus actuaciones, ya que se produciría una situación asimétrica ya que, si un buque civil ha colisionado con un buque de la Armada una de las partes, la Armada, estaría participando en la realización de la investigación mientras que la otra, el armador del buque civil estaría excluido de ella.
Como resultado, consideran que se generaría un Informe totalmente ineficaz ya que, con toda probabilidad, los resultados de una investigación realizada de esa manera serían impugnados por la parte civil afectada y desestimados por los órganos judiciales.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Este apartado ha sido incorporado a instancias del Ministerio de Defensa en la fase de observaciones previa a la elevación del texto al Consejo de Ministros en primera vuelta, y trata de prever, para mayor seguridad jurídica, cómo se debe actuar en el supuesto de que en un accidente intervenga un buque de Estado o de la Armada.
Tiene como antecedente el funcionamiento de ambas autoridades en el modo aéreo, sin que se hayan observado los inconvenientes que desde el punto de vista de la independencia se alegan.

Debe recordarse que el informe técnico sobre el accidente no tendrá como finalidad la determinación de culpabilidades, por lo que no se entiende la prevención de que vayan a ser impugnados por la parte civil afectada y desestimados por los órganos judiciales.

f) En cuanto al cumplimiento del plazo de 12 meses para publicar el informe, previsto en el artículo 13, reclaman más medios. Así mismo, consideran que no se deben publicar informes provisionales para evitar una utilización indebida por las partes si hay aspectos contradictorios que están en estudio.
Como se señaló en la fase de audiencia pública, la Autoridad dispondrá de los medios necesarios para realizar su actividad, en el marco de su autonomía financiera.
En cuanto a la exigencia de que se emita un informe provisional, en el supuesto de que haya pasado el plazo de 1 año fijado, con los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas, procede del artículo 24.2 de la Directiva 2016/798 sobre seguridad ferroviaria y del artículo 16.7 del Reglamento 996/2010 sobre investigación de accidentes e incidentes en la aviación civil.

g) Respecto al artículo 14, sobre el seguimiento de las recomendaciones de seguridad, la CIAIM considera que es de imposible cumplimiento en el ámbito marítimo por no tener presencia permanente en los puertos, y solicita que siga siendo una competencia de la DG de la Marina Mercante.
Se considera que es una función que debe desempeñar la Autoridad en todos los modos, para lo que dispondrá de los medios necesarios en el marco de su autonomía financiera.

h) Por lo que se refiere al artículo 17, cuestionan que se pueda informar a las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación, ya que entra en contradicción con el carácter reservado de determinada información (artículo 16.2). Así mismo, consideran que esto plantea serias dudas legales ya que una de las partes, las víctimas, tendrían derecho a recibir esa información, mientras que las otras partes no tienen ese mismo derecho para organizar su defensa.
Respecto a esta observación, se considera compatible el régimen establecido para la informar a las víctimas, sus familiares o las asociaciones de víctimas, y el carácter reservado de determinada información, que tiene un régimen específico de acceso a la misma.

En cuanto a que la información a las víctimas, sus familiares, o a las asociaciones de víctimas suponga una lesión del derecho de defensa de las otras partes, cabe recordar que la investigación técnica no se desarrolla a través de un procedimiento contradictorio que tenga como finalidad la determinación de culpas o responsabilidades, sino que tiene como finalidad analizar las causas del accidente para formular recomendaciones que mejoren la seguridad en los distintos modos de transporte.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

i) Respecto al Título II, de organización y funcionamiento de la Autoridad, la CIAIM realiza una serie de observaciones en las que concluye que es inapropiada para las funciones que debe realizar y que, además, es más costosa y menos independiente que las actuales Comisiones. Estas observaciones, se estructuran en torno a la Presidencia, los Consejeros y las Consejeras, las Direcciones de Investigación Técnica y la Secretaría General, y formulan una serie de premisas para que la creación de la Autoridad, aglutinando a las tres Comisiones de investigación actuales, sea eficaz.
En cuanto a la Presidencia de la Autoridad, consideran que debería ser ostentada por una persona con formación técnica, experiencia y prestigio profesional, que dispondría de una secretaría para las funciones administrativas.

Respecto a los Consejeros y las Consejeras, consideran que la propuesta debería proceder de sus correspondientes sectores, sin dedicación exclusiva y percibiendo dietas de asistencia, organizados en Comisiones Sectoriales que actuarían de manera análoga a como actualmente actúan los Plenos de las Comisiones de Investigación, celebrando una o dos reuniones anuales para intercambiar información e intercambiar criterios. Así mismo, detallan los perfiles profesionales de los Consejeros y las Consejeras del sector marítimo.

En cuanto a la Secretaría General, consideran que lo que la Autoridad debe tener es una Secretaría Técnica, formada por personal exclusivamente técnico, y con los medios y aplicaciones informáticas necesarias para realizar cálculos y simulaciones en los ámbitos de la resistencia de materiales, mecánica de fluidos, circuitos eléctricos y electrónicos, dinámica de vehículos, etc.

Finalmente, señalan que los actuales titulares de las Secretarías de las Comisiones deberían ser designados titulares de las Direcciones de Investigación Técnica en sus áreas, que tendrán el rango de Subdirección General, y en relación con el personal investigador, consideran que debe establecerse un marco de actuación para poder completar la plantilla de investigación de la CIAIM incorporando especialistas, (Titulado en Máquinas, Técnico en Electrónica Marina, etc.) que garanticen la calidad de las investigaciones en las diferentes áreas y permitan que los Informes de los accidentes se finalicen en el plazo máximo de 12 meses, así como reconsiderar la política de retribuciones e incentivos a dicho personal para motivar y facilitar su continuidad y permanencia en este nuevo organismo, mediante elevación gradual de los complementos específicos y de productividad del personal investigador.

No se comparten las observaciones formuladas respecto de ninguno de los cargos y órganos señalados.

En cuanto a la Presidencia, cabe señalar que el artículo 28.1 del APL señala que la persona que la ostente deberá tener "*reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*".

Respecto a los Consejeros y las Consejeras, como se ha manifestado en reiteradas ocasiones en esta MAIN, para lograr constituir un organismo verdaderamente independiente es imprescindible asegurar la neutralidad de sus órganos de gobierno frente al poder político y también frente al sector afectado por su ámbito de actuación. Por ello, es necesario sujetar su régimen jurídico a principios de inamovilidad (causas de cese tasadas), prohibición de reelección o duración limitada del mandato, pero también es conveniente establecer la dedicación exclusiva de los miembros de su órgano de gobierno y su consiguiente sometimiento a un estricto régimen de incompatibilidades.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto de la Secretaría General, tiene atribuida la gestión de los servicios comunes, que son imprescindibles para el correcto funcionamiento de un organismo con personalidad jurídica diferenciada respecto de la Administración general del Estado, así como de asesoramiento jurídico, de gran importancia para el ejercicio de las funciones de la Autoridad.

Finalmente, cabe señalar que los puestos de trabajo del personal que forma parte de las actuales Secretarías se integrarán en la Relación de Puestos de Trabajo de la Autoridad y respecto a la política retributiva del personal adscrito a la misma, se determinará mediante los instrumentos oportunos.

Observaciones de la Secretaría de la CIAIM

a) La Secretaría de la CIAIM formula diversas observaciones al artículo 5 y propone el siguiente texto alternativo:

" 1. La Autoridad investigará los accidentes marítimos muy graves que:

a) Afecten a buques que enarbolen pabellón español, con independencia de la localización del accidente;

b) Se produzcan en el mar territorial o las aguas interiores españolas, tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDM o CONVEMAR), con independencia del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados en el siniestro, o

c) Afecten a intereses de consideración de España, con independencia de la localización del siniestro y del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados.

Los accidentes que no sean muy graves y los incidentes se podrán investigar, por decisión de la Autoridad, cuando se considere que de dicha investigación pueden derivarse enseñanzas para la mejora de la seguridad.

2. Por accidentes muy graves y por incidentes marítimos se entenderán los siniestros e incidentes definidos en el Código adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) para la investigación de siniestros e incidentes marítimos. Las definiciones de accidente marítimo grave y leve se establecerán reglamentariamente.

3. La investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá accidentes e incidentes que sólo afecten a buques de estado, de transporte de transporte de tropas o a buques afectados a la defensa nacional o exclusivamente a fines gubernamentales no comerciales.

Tampoco aquellos accidentes o incidentes que sólo afecten a buques carentes de propulsión mecánica, buques de madera y construcción primitiva, yates y naves de recreo que no se utilicen para el comercio, a menos que estén o vayan a estar tripulados y lleven o vayan a llevar más de 12 pasajeros con fines comerciales, así como a buques de navegación interior utilizados en vías navegables interiores.
En el caso de accidentes muy graves que sólo afecten a buques pesqueros con una eslora inferior a 15 metros, la Autoridad podrá acordar la no apertura de una investigación en aquellos casos en los que considere que no se podrán derivar enseñanzas para la seguridad marítima.

4. Así mismo, la Autoridad investigará los accidentes marítimos graves que afecten a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, previstas en el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino. "

Respecto al artículo 5.2), sobre los accidentes de transbordadores de carga rodada o nave de pasaje de gran velocidad, la Secretaría de la CIAIM señala que en ninguna normativa internacional se establece la obligación que aquí se recoge y que ningún país europeo ha dado a estos buques un trato diferenciado con respecto a las obligaciones de investigación generales. Entiende que este párrafo se ha recogido en el artículo 5 del anteproyecto de ley porque figuraba en el artículo 4 del Real Decreto 800/2011 (obligación de investigar), pero esa obligación no figuraba en la Directiva 2009/18/CE, que se traspuso mediante el RD 800/2011.

Señalan asimismo que la obligación supondrá una carga de trabajo elevada para un órgano con recursos limitados, siendo la mayoría de los incidentes y accidentes de estos buques de carácter leve y según experiencia no ofrecen lecciones valiosas para la seguridad marítima, por lo que su investigación únicamente compromete el uso de recursos que no pueden dedicarse a otras investigaciones.

Además, consideran que esta obligación es fuente potencial de conflictos con otros países, dado que pretende imponer a otros Estados la participación de España en una investigación que no le corresponde según la normativa internacional (Directiva 2009/18/CE y Convenio SOLAS; la obligación de investigar recae en los estados de abanderamiento y ribereños).

Por todo ello, la Secretaría de la CIAIM propone respetar la redacción original del párrafo 7.4 de la Directiva 2009/18/CE y situarlo en el artículo 24 (colaboración con otras autoridades de investigación técnicas de accidentes e incidentes), eliminando el párrafo 5.2, ya que esta eliminación no supone que dichos accidentes no se investiguen, sino que los criterios para determinar si deben o no investigarse son los mismos que aplican al resto de buques y embarcaciones sujetas a esta Ley.

En relación con estas observaciones, se da nueva redacción a este apartado, de acuerdo con la propuesta de la Dirección General de la Marina Mercante. Se considera que la Directiva establece un supuesto de investigación, que debe recogerse en el artículo 5 a efectos sistemáticos. En cualquier caso, dado que este supuesto debe desarrollarse en el marco de colaboración previsto en la Directiva, se incluye una remisión expresa al artículo 24.4 de la ley.

b) En cuanto a la definición de "*accidente grave*" del artículo 5.3), proponen no establecerla en una norma con rango de ley, sino en su posterior reglamento de desarrollo, para facilitar su adaptación a lo que resulte de la actualización de la Directiva 2009/18/CE, ya que se está debatiendo la definición de este concepto, teniendo en cuenta que la Circular MSC-MEPC.3/Circ.3, que define lo que se debe entender por "*accidente grave*", no está en vigor.
Se da nueva redacción a este apartado, de acuerdo con la propuesta de la Dirección General de la Marina Mercante.

c) En el artículo 5.4), sobre investigación de otros accidentes, consideran difícil de interpretar la construcción sintáctica del párrafo *"…la investigación referida no comprenderá accidentes que sólo […], así como los demás accidentes que se determinen reglamentariamente…*".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se da una nueva redacción al apartado de acuerdo con lo señalado por la Dirección General de la Marina Mercante.

d) En el artículo 5.4), sobre accidentes con buques civiles y buques de guerra o afectos a la defensa nacional, consideran que la expresión "*actuar conjuntamente con el organismo de la Armada competente*" carece de un significado preciso, sin que quede definido quién tendría la competencia para realizar diligencias de investigación, aprobar el informe de la investigación, o acceder a la documentación reservada. Además, advierten sobre el riesgo de que la Armada pueda acceder a las declaraciones de la tripulación y aplicar acciones disciplinarias, lo que contravendría la naturaleza de la investigación. Y consideran que será percibido por la Comisión Europea como un menoscabo de la independencia de la investigación.
Entienden que no hay motivo para que, en accidentes en los que se vean involucrados buques de guerra o afectos a la Defensa Nacional y buques civiles, la Armada Española participe en la investigación abierta por la CIAIM, y no se advierten inconvenientes en que la investigación de la CIAM coexista con la de la Armada Española, al igual que coexiste con las investigaciones administrativas o judiciales.
Al respecto, se reiteran los argumentos señalados respecto de la observación similar formulada por el Pleno de la CIAIM. Debe tenerse en cuenta, además, que la información reservada mantendrá su carácter reservado, en todo caso.

e) Por lo que se refiere a la investigación de accidentes e incidentes de buques pesqueros de eslora inferior a 15m, prevista en el artículo 5.4), señalan que están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/18/CE (artículo 2.2.d) y de cualquier otra normativa internacional de investigación de accidentes marítimos. Así mismo, afirman que a lo largo de los 12 años de actividad de la CIAIM se ha constatado que la investigación de muchos accidentes muy graves de pesqueros de eslora inferior a 15m no ofrecen lecciones valiosas para la seguridad marítima, por lo que proponen modificar el artículo para que esta investigación no sea obligatoria, sino potestativa, pudiendo dedicar los recursos de la Autoridad a investigaciones con mayor potencial para obtener lecciones de seguridad.
En relación con esta observación, cabe señalar que el artículo 5 contempla que se puedan realizar excepciones a la obligación de investigar a través del desarrollo reglamentario.

f) En consonancia lo señalado para el artículo 5.2, proponen un nuevo párrafo cuarto al artículo 24.
Se conserva la redacción del artículo 24, dado que se mantiene la mención a este supuesto en el artículo 5.2.

g) En relación con los derechos de las personas declarantes, previstos en el artículo 11, señalan que desconocen si el término "*personas profesionales*" tiene un significado jurídico preciso, y consideran que todas las personas, no sólo las profesionales, deberían tener los mismos derechos otorgados por este artículo.
Se acepta la observación y se elimina la palabra "*profesionales*" del texto.

h) Respecto a la protección de la integridad de la información, del artículo 12.1, consideran que debe modificarse para incluir de manera explícita que el personal investigador tiene potestad para retirar muestras del accidente o incidente sin necesidad de una autorización expresa de la autoridad judicial, por ser contrario a la independencia de la investigación y porque el juzgado puede no abrir investigación o tardar mucho tiempo en abrirla.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Debe tenerse en cuenta que la incautación y custodia de los restos materiales del accidente o incidente de que se trate corresponde a la Autoridad Judicial, por lo que la decisión sobre la conservación de las pruebas debe corresponder a la misma. Para no perjudicar la investigación técnica, el artículo 12.2 c) del APL establece un procedimiento para la solicitud de autorización de "*modificación, alteración o destrucción*" que debe contestar en el plazo de 15 días la autoridad judicial, entendiéndose favorable en caso de silencio.

i) En el artículo 13.1, proponen que la previsión de que el informe final sólo incluirá aquella información que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente se suprima o se modifique en los siguientes términos:

> "*El informe final incluirá solamente aquella información que la Autoridad considere que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente".*

Señalan que no se exige en ninguna norma internacional y limita el criterio de las personas investigadoras para decidir qué información debe contener el informe. Además, consideran que puede provocar demandas dirigidas a la Autoridad para que modifique informes publicados por parte de personas que puedan sentirse perjudicadas por ellos. Finalmente, señalan que la investigación puede poner de relieve otros problemas de seguridad no relacionados con el accidente concreto, y que por ello el artículo 14 del APL dice que *"…las recomendaciones de seguridad […] podrán referirse a deficiencias que no constituyan la causa del accidente*" lo que parece chocar con este precepto.

Se acepta para evitar que por una interpretación restrictiva no se incluyan aspectos que, pese a no constituir la causa del accidente, sean deficiencias que se hayan advertido y sobre las que deban formularse recomendaciones de seguridad.

j) En el artículo 17, proponen eliminar del apartado 2.b), "*las observaciones factuales*", al considerar que carece de significado preciso, y "*las declaraciones provisionales*", por entender que carece de significado preciso y que podría interpretarse que las víctimas pueden tener acceso a las declaraciones de las personas que han prestado declaración ante la CIAIM.

Así mismo, consideran que el plazo establecido de 48 horas para facilitar información factual a las víctimas no siempre es realista, especialmente en el supuesto de que el accidente ocurra en fin de semana, por lo que proponen no establecer un plazo concreto o en su defecto un plazo algo mayor.

Finalmente, proponen que la información que se ofrezca a víctimas, familiares y asociaciones prevista en el párrafo segundo sea a petición de éstas, y no de oficio.

En consecuencia, proponen el siguiente texto:

> *"2. Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso, a petición de las víctimas, sus familiares o las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, se facilitará la siguiente información:*
> *a) la información factual sobre el accidente o incidente, lo antes posible y en todo caso dentro de las 72 horas siguientes a la solicitud.*
> *b) los avances de la investigación, los procedimientos empleados, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, los informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica."*

Al respecto, se considera que, atendiendo a la situación generada tras los accidentes e incidentes, la información a las víctimas, sus familiares y las

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación, debe suministrarse de oficio. En cuanto al plazo de 48 horas, se considera que la información factual de la que se disponga se debe suministrar a las víctimas y sus familiares a la mayor brevedad, considerándose un plazo adecuado a tal efecto.

Por lo que se refiere a la terminología empleada, trae causa de la empleada en los artículos 14 y 15 del Reglamento 996/2010 sobre investigación de accidentes e incidentes en la aviación civil. No obstante, se modifica el artículo con algunas mejoras técnicas aportadas por la Secretaría de la CIAIM, ya que se considera que mejora la claridad expositiva del artículo.

k) Respecto al artículo 22, sobre relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, la Secretaría de CIAIM señala que no se debería establecer explícitamente la obligación de trasladar a la Fiscalía el conocimiento o sospecha de un ilícito penal, dado que dicha obligación genérica ya existe para el personal de las Administraciones Públicas y porque entra en contradicción directa con la naturaleza de la investigación técnica, que no persigue la determinación de culpa o responsabilidad.
Consideran que incluir esta previsión en la Ley perjudicará la labor investigadora, pues las personas que presten declaración no lo harán libremente sin temor a que sus declaraciones puedan dar lugar a la apertura de procesos penales, y porque podría ser fuente potencial de conflicto con la Comisión Europea, que regularmente realiza auditorías a los Estados Miembros para comprobar la implantación de la Directiva 2009/18/CE, si se entendiera que dicho precepto menoscaba el estatus o independencia de la investigación técnica.

Como se ha recogido reiteradamente en esta Memoria, en este precepto se está recogiendo el supuesto previsto en el artículo 12.2 del Reglamento 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, en relación con los "*actos de interferencia ilícita*", por lo que no se considera que entre en contradicción con la normativa de la UE sobre investigación técnica de accidentes e incidentes.

l) En cuanto al artículo 23, sobre participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales, proponen suprimir el párrafo segundo, que consagra una obligación, ya existente, de emitir informes periciales a solicitud de los órganos judiciales. Esta previsión implica, según la Secretaría de la CIAIM, las siguientes disfunciones:
   - ✓ que una parte sustancial de los recursos de la CIAIM deben dedicarse a la elaboración de un informe que no tiene relación con los objetivos de la investigación técnica.
   - ✓ que deben separarse estrictamente la investigación técnica de la CIAIM de la elaboración del informe pericial
   - ✓ que se deberá entrevistar dos veces a quienes hayan sido testigos, en el ámbito de la investigación abierta por la CIAIM, y en el ámbito de la elaboración del informe pericial.
   - ✓ que en el informe pericial no deben constar informaciones obtenidas durante la investigación técnica, por su carácter reservado.
   - ✓ que se obliga a duplicar la instrucción de los accidentes, que deben coexistir en paralelo dentro del organismo.

Como se ha señalado en la contestación a las alegaciones de la Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte de la fase de audiencia pública, el alcance del mandato constitucional de la colaboración con los órganos del poder judicial, en materia de prueba ha sido precisado por el Tribunal

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Constitucional, en la jurisprudencia citada, e implica que corresponde a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con las previsiones de las leyes procesales, el requerir el auxilio que estimen oportuno de las Administraciones Públicas, estando estas obligadas a prestar dicha colaboración encaminada a la realización de una actividad probatoria útil en el correspondiente procedimiento judicial.

En este sentido, el artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que "*nadie podrá negarse a acudir al llamamiento del Juez para desempeñar un servicio pericial, si no estuviese legítimamente impedido*".

m) Por lo que se refiere a los órganos de gobierno, considera que el modelo de un órgano colegiado (el Consejo) compuesto por el titular de la Presidencia y seis Consejeros o Consejeras con dedicación permanente presenta los siguientes inconvenientes, que de forma resumida son:
   - ✓ Que el desempeño de las funciones atribuidas a los Consejeros y las Consejeras no requiere de seis personas con dedicación permanente.
   - ✓ Que la existencia de integrantes del Consejo con dedicación exclusiva significará, en la práctica, una duplicidad de figuras al frente de cada una de las Direcciones técnicas, lo que les llevará a asumir funciones que no les corresponden, menoscabando la independencia del personal investigador y de los titulares de las Direcciones Técnicas, causando disfunciones en el trabajo de la Autoridad.

   La Secretaría de la CIAIM considera que, al examinar los modelos adoptados por los países europeos que han optado por un órgano multimodal, se observa que algunos tienen órganos de dirección unipersonales y otros han optado por colegiados pero más sencillos, con una Presidencia o Dirección y las figuras homólogas a los titulares de las Direcciones Técnicas, añadiendo en ocasiones alguna figura de asesoría (por ejemplo el *Duch Safety Board* (DSB) de Países Bajos y el *Norwegian Safety Investigation Authority* (NSIA) de Noruega).

   En consecuencia, entiende que, a efectos de eficiencia y simplicidad de funcionamiento, y aprovechamiento de recursos, no se justifica la creación de un órgano colegiado de seis altos cargos con dedicación permanente, y debería optarse por otro modelo. Sí considera acertado que el la persona titular de la Presidencia tenga dedicación exclusiva y que sea nombrada por el Congreso de los Diputados.

   Por todo lo anterior, la Secretaría de la CIAIM propone el siguiente modelo, tales como:

   - ✓ Una Presidencia, con dedicación exclusiva, asistida por la Secretaría General y las Direcciones Técnicas.
   - ✓ Un órgano colegiado compuesto por la Presidencia con dedicación exclusiva más la Secretaría General y las Direcciones Técnicas, y 2-3 consejeros o consejeras sin dedicación exclusiva, que participarían puntualmente, tras su selección de un "*pool*" de 18-20 consejeros o consejeras sin dedicación exclusiva y sin remuneración, con un modelo similar al de los actuales Plenos. En cada reunión participarían únicamente las 2-3 personas especialistas en los asuntos a tratar.

   Respecto a estas observaciones, se debe reiterar, como se ha manifestado en reiteradas ocasiones en esta MAIN, que para lograr constituir un organismo verdaderamente independiente es imprescindible asegurar la neutralidad de sus órganos de gobierno frente al poder político y también frente al sector afectado por su ámbito de actuación. Por ello, es necesario sujetar su régimen jurídico a

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

principios de inamovilidad (causas de cese tasadas), prohibición de reelección o duración limitada del mandato, pero también es conveniente establecer la dedicación exclusiva de los miembros de su órgano de gobierno y su consiguiente sometimiento a un estricto régimen de incompatibilidades.

n) Finalmente, respecto al artículo 33.2.f), consideran que no se debería evacuar el trámite de información a las partes interesadas antes de elevar el informe al Consejo, pues sería un informe no aprobado aún y el Consejo tiene la potestad de modificar el informe, devolverlo y ordenar que se practiquen nuevas diligencias de investigación antes de aprobarlo, lo que obligaría a repetir el trámite de información a las partes interesadas. Por ello, consideran más lógico evacuar dicho trámite una vez que el Consejo ha aprobado preliminarmente el informe, sin perjuicio de que pueda modificarlo posteriormente tras recibir las observaciones de las partes interesadas, de igual manera que se hace actualmente.
Se considera que el trámite de información a las partes interesadas puede ser de utilidad para la formación de la voluntad del órgano colegiado, por lo que resulta procedente que se evacúe antes de que se examine por el mismo. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de que el Consejo pueda ordenar nuevas diligencias de investigación y que se evacúe nuevamente el trámite.

2. Dirección General de la Marina Mercante (DGMM)

a) La DGMM propone la siguiente redacción del artículo 2.2 en lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las investigaciones de accidentes e incidentes marítimos, para citar correctamente las normas contenidas en el mismo, así como para sustituir la expresión "*se aplicarán*" por la de "*se tendrán en cuenta*" las Directrices sobre el trato justo de la gente del mar, tal y como viene actualmente en la LPMM:

> *"Asimismo, en las investigaciones de accidentes e incidentes marítimos se cumplirá con lo dispuesto en las partes I y II del Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad marítima de siniestros e incidentes marítimos, adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI), mediante la Resolución MSC.255(84), de 27 de noviembre de 1997 (en adelante, Código OMI de Investigación de Siniestros), y se tendrán en cuenta las Directrices sobre el trato justo de la gente de mar en caso de accidente marítimo, adoptadas por el Comité Jurídico de la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Resolución LEG.3(91), de 27 de abril de 2006".*

Se acepta la redacción propuesta.

b) En el artículo 5.2, la DGMM sugiere sustituir la expresión «*transbordador de* carga *rodada*» por la de «*buque de pasaje de transbordo rodado*», de acuerdo a lo definido en el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de buques de pasaje de transbordo rodado y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo. Esta sugerencia también la fórmula para el cuarto párrafo del artículo 24.4.
Asimismo, proponen para evitar reiteraciones, suprimir la expresión «*tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDN o CONVEMAR)*», ya utilizada en apartado 1.b) del artículo 5. Finalmente, señalan que, según el artículo 7.4 de la Directiva 2009/18/CE,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

también deberían considerarse los incidentes, para lo que proponen la siguiente redacción:

"*2. También se investigará cuando un buque de pasaje de transbordo rodado o una nave de pasaje de gran velocidad se vean implicados en un accidente o incidente marítimo, y éste ocurra en el mar territorial o aguas interiores españolas, o, cuando éste se produzca en otras aguas, siendo España el último Estado visitado por el buque*".

Se acepta la redacción propuesta.

c) En el artículo 5.3, para una mejor claridad expositiva, la DGMM sugiere que se incluya una referencia expresa al concepto de accidente marítimo, definido en el párrafo 2.9 del Código adoptado por la Resolución MSC.255(84), y eliminar la referencia al concepto de accidente marítimo grave que no es utilizada en el texto del anteproyecto de ley, proponiendo la siguiente redacción:

"Por accidentes marítimos, accidentes marítimos muy graves e incidentes marítimos se entenderán, respectivamente, los siniestros marítimos, siniestros marítimos muy graves y sucesos marítimos definidos en el Código OMI de Investigación de Siniestros. "

Se acepta la redacción propuesta.

d) En el artículo 5.4, propone modificar la enumeración de accidentes e incidentes marítimos excluidos del ámbito de aplicación, de conformidad con la Directiva 2009/18/CE, y tener en cuenta solamente aquellos que ocurran en aguas marítimas, esto es, dejando fuera los ocurridos en aguas interiores no marítimas, de un modo análogo al ámbito de aplicación establecido en el artículo 1.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Además, señalan que la terminología referente a los buques de Estado resulta confusa y que debería ajustarse a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 14/2014, de 24 de julio. En consecuencia, se propone la siguiente redacción:

"4. La investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá:
a) Los accidentes e incidentes marítimos que solo afecten a buques de Estado que presten con carácter exclusivo servicios públicos de carácter no comercial, incluidos los buques de guerra adscritos a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, siempre que un buque de guerra se viera involucrado en un accidente con buques civiles, la Autoridad actuará conjuntamente con el organismo de la Armada competente para llevar a cabo dicha investigación.
b) Los accidentes e incidentes ocurridos en aguas interiores no marítimas.
c) Otros accidentes e incidentes marítimos que se determinen reglamentariamente".

Se acepta la redacción propuesta.

e) En el artículo 5.5, para mayor claridad expositiva, la DGMM propone incluir una referencia expresa a las definiciones de instalación y accidente grave en relación con una instalación, proponiendo la siguiente redacción:

"5. La Autoridad investigará los accidentes graves que afecten a las instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, definidas en el artículo 2.2.a) del Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.
Por accidente grave, en relación con una instalación, se entiende el que se define con esta misma denominación en el artículo 2.1) del Real Decreto

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

1339/2018, de 29 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre".

Se acepta la observación para precisar que la obligación de investigar se refiere a los accidentes graves, conforme con lo dispuesto en el artículo 10.1 f) del Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, y en el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

Sin embargo, estos preceptos citados, no limitan la investigación a las instalaciones definidas el artículo 2.2.a) del Real Decreto-ley 16/2017. De hecho, el artículo 2.1) del Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, al definir los accidentes graves, también se refieren a los ocurridos en las infraestructuras. Se incluye, por tanto, con este sentido esta definición en el artículo 5, junto con la definición de accidentes e incidentes marítimos.

f) En línea con lo anterior, la DGMM propone la siguiente redacción para los artículos 7.3, 10.4, 27.2.a), segundo párrafo, y 33.2.g), segundo párrafo:
Artículo 7.3:

"3. En el marco de la investigación se dará la oportunidad de facilitar información técnica pertinente a los administradores de infraestructuras, a las empresas que realizan servicios transporte, actividad pesquera o investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, […]".

Artículo 10.4:

"4. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, y para el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, la Autoridad contará con la cooperación de la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos (en adelante, ACSOM), de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.f) del Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, y en los términos establecidos en el Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre".

Artículo 27.2.a), segundo párrafo:

"*En el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, el informe finalmente aprobado por el Consejo determinará las medidas concretas a adoptar por la ACSOM dentro de su ámbito de competencias".*

Artículo 33.2.g), segundo párrafo:

"En el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, el resultado de la investigación será remitido por la Dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos a la ACSOM, a los efectos de que ésta elabore un informe, un documento de síntesis del mismo y un listado de recomendaciones, que la ACSOM elevará al Consejo, para su decisión".

Se aceptan las observaciones formuladas, salvo en lo relativo a que las investigaciones se limiten a las instalaciones, tal y como se ha señalado respecto a la observación relativa al artículo 5.5.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

g) Por otro lado, sobre el artículo 5, la DGMM recomienda renumerar los apartados dejando al quinto como tercero y viceversa, con la finalidad de mejorar la claridad del artículo, dejando en primer lugar los accidentes e incidentes sujetos a investigación, en segundo lugar, los excluidos y, en tercer lugar, las definiciones.
Se acepta la renumeración propuesta.

h) En el segundo párrafo del artículo 7.3, la DGMM ha advertido el error de encuadrar al capítulo 13 de la parte I del Código, ya que está en la parte II. Así mismo, sugiere su supresión al no observar que guarde relación con lo dispuesto en el artículo.
Se corrige el error advertido, pero no se suprime la mención, al considerarse que facilita la comprensión del trámite previsto en el artículo 7.2 del APL en lo que se refiere a la aportación de información al proyecto de informe por los Estados con intereses en consideración.

i) También ha advertido un error de redacción en el segundo párrafo del artículo 9.1.b), ya que la referencia a "*los párrafos anteriores*" debería hacerse "*al párrafo anterior*".
Se ha dado una nueva redacción al artículo tras una observación de AESA a la letra a) del apartado primero.

j) En el artículo 14.1, la DGMM recomienda la supresión de la referencia a los "*implementadores finales*", ya que la palabra "*implementador*" no se encuentra recogida en el Diccionario de la Lengua Española (DLE) y que, en cualquier caso, las personas encargadas de implementar las recomendaciones de la Autoridad deberían ser consideradas también destinatarias de estas. Formulan la misma observación para el artículo 15, apartados 1 y 3.
No se acepta la observación toda vez que la figura del implementador final deriva de la Directiva 2016/798 sobre seguridad ferroviaria, por lo que debe incorporarse al texto. Tal y como está recogido en el anteproyecto de Ley, no es obligatoria su existencia en el ámbito marítimo.

k) En el cuarto párrafo del artículo 24.4, la DGMM ha observado un error ya que la referencia al artículo 4.2 debería hacerse al artículo 5.2.
Se corrige el error advertido

l) Al derogar el artículo 265 del TRLPEMM en la disposición derogatoria única, la DGMM señala que podría repercutir en la infracción prevista en el artículo 307.2.n) TRLPEMM, por lo que sugiere que se incluya un precepto con remisión a este artículo del TRLPEMM para facilitar la aplicación de este régimen sancionador. Así mismo, pese a la previsión del apartado 2 de la disposición adicional primera del anteproyecto de ley, considera conveniente introducir una modificación del artículo 307.2.n) del TRLPEMM para sustituir la expresión "*Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos*" por la de "*Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*".
En la disposición adicional primera, relativa a la extinción de órganos, se señala que las referencias que la legislación vigente contiene a las Comisiones citadas en el apartado anterior se entenderán realizadas a la Autoridad.

m) En relación con la disposición final segunda, por la que se modifica el TRLPEMM para encuadrar en el servicio de señalización marítima, regulado en su artículo 137, las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes marítimos, la DGMM considera que si bien es cierto que el servicio de señalización marítima es un aspecto que contribuye a la seguridad marítima, no

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

subsume la investigación de accidentes e incidentes marítimos, por lo que se estaría alterando la finalidad de la tasa de ayudas a la navegación y, por ende, el principio de equivalencia del artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
Por ello, propone que la financiación de la nueva Autoridad se realice mediante una transferencia con el coste actual de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos, sin necesidad de afectar la tasa de ayudas a la navegación. En su caso, señalan que lo que debería hacerse es contemplar una tasa específica que respondiera en su concepto a la seguridad marítima y la investigación de accidentes e incidentes marítimos.

Finalmente, señalan que la financiación de SASEMAR atraviesa un momento delicado con el alza de los precios del combustible, y que arrastra un déficit negativo acumulado de más de 23 millones de euros, derivado de los resultados negativos de los anteriores ejercicios y su fuente de financiación principal procede de los presupuestos generales del Estado, con lo que la participación de la nueva Autoridad en la tasa reduciría sus ingresos en unos 250.000 euros.
No se acepta la observación, toda vez que se pretende que la Autoridad refuerce su autonomía respecto del Ministerio dotándola de autonomía financiera, lo que se propone efectuar mediante la participación en las tasas existentes sobre seguridad en los distintos modos de transporte.

n) Finalmente, la DGMM también propone que se lleve a cabo una reconsideración de la opción de desdoblamiento del masculino y femenino en base a la aplicación de las Directrices de Técnica Normativa y a los problemas interpretativos que puedan generarse.
Se seguirá el criterio establecido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública al respecto.

3. Puertos del Estado

a) El Ente Puertos del Estado reitera la observación que hizo en la fase de información y audiencia pública, en relación con la modificación por el apartado uno de la disposición final segunda, del artículo 137 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM). Considera el Ente Puertos del Estado que artículo 137 TRLPEMM no debe modificarse, toda vez que define al servicio de señalización marítima, con lo que resulta confuso añadir a la definición de tal servicio una actividad ajena materialmente al mismo cual es la de investigación técnica de accidentes.
Por ello, y de la misma manera y técnica jurídica que el anteproyecto de Ley emplea en los ámbitos aéreo y ferroviario, propone que la modificación sea sobre el artículo 237 TRLPEMM en tanto que este último precepto define el hecho imponible de la tasa de ayudas a la navegación. Al respecto, proponen la siguiente redacción:

"Uno. El artículo 237 queda redactado como sigue:
El hecho imponible de la tasa consiste en la utilización del servicio de señalización marítima definido en el artículo 137 de esta Ley.
También constituye el hecho imponible de dicha tasa la realización de actividades de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos que desarrolla la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los medios de transporte".

No se acepta esta observación por los motivos ya explicados en la respuesta dada a las observaciones realizadas en el trámite de Audiencia. Así, la tasa en cuya recaudación participará la Autoridad es la "tasa de ayudas a la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

navegación" cuyo hecho imponible, en la actualidad, está determinado por la utilización del servicio de señalización marítima (definido en el artículo 137).

La propuesta de Puertos del Estado supondría una ampliación del hecho imponible del gravamen por las "ayudas a la navegación" de manera que éste vendría determinado tanto por el servicio de señalización marítima, como por las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes marítimos que desarrollará la Autoridad y se considera más adecuado que se produzca una participación por parte de la Autoridad en la tasa ya recaudada por SASEMAR, pues en este ámbito ambos organismos llevarán cabo actividades tendentes a mejorar la seguridad marítima desde el punto de vista de la prevención

b) Así mismo, por coherencia con lo anterior, el Ente Puertos del Estado propone que en el apartado dos de la disposición final segunda del anteproyecto de ley, referido al apartado 2 del artículo 240 TRLPEMM, se sustituya la preposición "*por*" por la locución "*a la actividad de*", quedando redactado de la siguiente forma:

"2. Los valores de las cuantías básicas de la tasa de ayudas a la navegación se establecen en 0,29 € para la cuantía básica correspondiente al servicio de ayudas a la navegación prestado por las Autoridades Portuarias (A) y 0,28 € para la cuantía básica correspondiente al servicio de ayudas a la navegación prestado por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y a la actividad de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte (C). El valor de la cuantía básica podrá ser revisado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en otra que, en su caso, se apruebe a estos efectos en función de la evolución de los costes del servicio."

Se acepta esta observación y se incorpora "y a la actividad investigadora de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte"

C. ***Informes relativos al sector ferroviario:***

1. Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)

a) En relación con el principio de cultura justa previsto en el artículo 7.4, la CIAF considera que debe ser desarrollado de manera más amplia y explícita en la ley, como un principio rector de la labor de la Autoridad y no como una mera mención, y que deben ser eliminados aquellos preceptos que entran en contradicción abierta con él, al priorizar enfoques que consideran punitivistas, citando principalmente a los artículos 11 y 22.
No se comparte que el anteproyecto de Ley tenga un enfoque punitivista, toda vez que, en ningún caso, atribuye a la Autoridad potestades que puedan incidir negativamente en la esfera jurídica de los implicados en el incidente o accidente, como pudiera ser la potestad sancionadora.

Así mismo, el artículo 3 determina que la finalidad de la investigación técnica es el establecimiento de las causas del accidente o incidente, así como la formulación, en su caso, de recomendaciones de seguridad para mejorar la seguridad y prevenir accidentes. Y establece con claridad, en el apartado segundo, que la investigación técnica "*no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad*".

Los derechos de las personas declarantes (artículo 11) o las relaciones con el poder judicial (artículo 22), se han recogido en el texto para fortalecer la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

seguridad jurídica del procedimiento de investigación. No se considera que recoger estas garantías suponga un enfoque punitivista de la investigación técnica. Precisamente, se ha recogido el principio de cultura justa, en el artículo 7.4 del texto, por su relación con el respecto a los derechos de las personas declarantes, así como al régimen de protección de la información reservada. Otras proyecciones del principio de cultura justa, por ejemplo, en las relaciones laborales, exceden del ámbito de este anteproyecto de Ley.

b) Respecto a los derechos de los declarantes, previstos en el artículo 11, la CIAF plantea que se reformulen en el sentido de prohibir expresamente que los testimonios ante la Autoridad puedan ser utilizados para inculpar a personas en procesos judiciales, con el objetivo de que las personas declarantes no rechacen colaborar o responder a las preguntas del personal investigador, de forma que la investigación se vea privada de información fundamental y muy valiosa.
Como se ha señalado respecto de una alegación similar de la AESF, los derechos de las personas declarantes se han incorporado al anteproyecto de ley en concordancia con el 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), cuyo capítulo 12 recoge estos derechos para la gente del mar de forma obligatoria para España, por lo que se prevé una remisión a los mismos en el artículo 265 TRLPMM.

Así mismo, se reitera la vinculación de estas declaraciones con el régimen jurídico de protección de la información de carácter reservado establecida en el anteproyecto de Ley.

c) En relación con los artículos 11, 16, 19 y 22, la CIAF considera que, tal y como se han redactado, la información de la investigación, que sólo puede ser utilizada para los fines propios de la misma, puede acabar siendo usada para la inculpación de personas relacionadas con el suceso, tanto a través de la información a las víctimas como del acceso a información que puedan solicitar autoridades judiciales. En particular, respecto de las solicitudes de acceso a información reservada por las autoridades judiciales, cuestionan que éstas tengan la capacidad de decidir sobre la misma, por lo que proponen que los requerimientos de acceso a información reservada no puedan ser resueltos en última instancia por el mismo órgano requirente (artículo 19).
Como se señaló en la contestación a las alegaciones de la fase de audiencia pública formuladas por la Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte, no se puede impedir que la Autoridad judicial utilice la información de la investigación técnica y el presente anteproyecto no puede establecer limitaciones a las autoridades judiciales en el desempeño de sus funciones.

Así mismo, la obligación de colaboración con los órganos judiciales emana directamente del mandato constitucional, al establecerse en el artículo 118 de la norma fundamental que "*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto*".

d) Por otro lado, proponen definir y acotar claramente la información que se debe proporcionar a víctimas y familiares, excluyendo expresamente aquélla de carácter provisional y que no se vaya a hacer pública (artículo 17.2 b).
Las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas deben recibir la información sobre la investigación por parte de la Autoridad, siempre que la misma "*considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso*". Por otro lado, el artículo 19.1 extiende a las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, el deber de reserva respecto de la información de carácter reservado al que hayan tenido acceso.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Por tanto, no se comparte que se deba restringir el acceso a la información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, por el mero hecho de que tenga carácter provisional.

Debe recordarse que el acceso a la información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, está recogido en la normativa de la UE sobre investigación de accidentes y accidentes.

e) Respecto al seguimiento de las recomendaciones de seguridad, previsto en el artículo 15, tras recordar lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Directiva (UE) 2016/798 sobre Seguridad Ferroviaria y las distintas competencias que ahora corresponden a la CIAF y a la AESF en la materia, señalan que el texto debe explicitar quién es responsable de evaluar si una recomendación de seguridad ha sido cumplida, para lo que proponen la siguiente redacción:

> *"15.1. Los destinatarios e implementadores finales, en su caso, de las recomendaciones de seguridad emitidas por la Autoridad deberán adoptar las medidas necesarias para satisfacer las recomendaciones, o motivar las razones para no hacerlo. Los destinatarios deberán evaluar el adecuado cumplimiento de las recomendaciones, e informar sobre ello a la Autoridad."*

No se considera necesario modificar el artículo 15 del anteproyecto de Ley, ya que se considera que es plenamente conforme con lo dispuesto 26 de la Directiva 2016/798 sobre seguridad ferroviaria.

f) En cuanto al plazo previsto en el artículo 17.2 a) para informar a las víctimas, familiares y asociaciones "*dentro de las 48 horas siguientes*" a un accidente sobre la información factual del suceso a las víctimas o sus asociaciones, antes de hacerla pública, consideran que es materialmente muy difícil, por multitud de razones que desarrollan en su informe, por lo que propone que este plazo de 48 horas sea sustituido por "*lo antes posible*" o por un plazo más ajustado a la realidad de las investigaciones técnicas.
Como se ha señalado a una observación similar formulada por la CIAIM, se considera que la información factual de la que se disponga se debe suministrar a las víctimas y sus familiares a la mayor brevedad, considerándose el plazo de 48 horas adecuado a tal efecto.

g) Respecto a las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal previstas en el artículo 22, solicitan que sea suprimido por completo, o que, en cualquier caso, sea eliminado el apartado 22.1 o reemplazado por una afirmación clara e inequívoca sobre la independencia entre la investigación técnica y las posibles investigaciones judiciales, en línea con lo establecido por las directivas europeas, con la finalidad de favorecer el ambiente de confianza en el procedimiento de investigación. En este sentido, se citan los artículos 20.4 y 21.4 de la Directiva UE 2016/798 sobre Seguridad Ferroviaria, que insisten expresamente en los principios de "*no buscar responsables*" y "*separación e independencia con respecto a las actuaciones judiciales*".
En primer lugar, cabe señalar que el anteproyecto de Ley establece claramente, en varios preceptos, que la investigación técnica no tiene por finalidad la búsqueda de responsables sobre el accidente o incidente.

Así, el artículo 3 determina que la finalidad de la investigación técnica es el establecimiento de las causas del accidente o incidente, así como la formulación, en su caso, de recomendaciones de seguridad para mejorar la seguridad y prevenir accidentes, señalando que la investigación técnica "*no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad*".
Por otro lado, el artículo 14.2 establece que "*las recomendaciones de seguridad*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

no podrán constituir presunción de culpa o de responsabilidad por un accidente o incidente".

Por otro lado, el artículo 22.2 prevé un régimen de colaboración con las autoridades judiciales, para que ambas investigaciones estén coordinadas, en línea con lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento 996/2020 sobre investigación y prevención de accidentes en la aviación civil, sin que se considere que ello suponga un menoscabo en la independencia de la investigación técnica.

Respecto al artículo 22.1, recoge el supuesto previsto en el artículo 12.2 del Reglamento 996/2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, en relación con los "*actos de interferencia ilícita*", por lo que no se considera que entre en contradicción con la normativa de la UE sobre investigación técnica de accidentes e incidentes.

h) Siguiendo los mismos argumentos señalados anteriormente, la CIAF solicita la supresión los apartados segundo y tercero del artículo 23, que prevén la participación de personas adscritas a la Autoridad como peritos en procesos judiciales, o reemplazados por una exclusión expresa de que las personas integrantes de la Autoridad puedan actuar como peritos en procesos judiciales.
Como se ha señalado en la contestación a las alegaciones de la Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte de la fase de audiencia pública, el alcance del mandato constitucional de la colaboración con los órganos del poder judicial, en materia de prueba ha sido precisado por el Tribunal Constitucional, en la jurisprudencia citada, e implica que corresponde a los órganos jurisdiccionales, de acuerdo con las previsiones de las leyes procesales, el requerir el auxilio que estimen oportuno de las Administraciones Públicas, estando estas obligadas a prestar dicha colaboración encaminada a la realización de una actividad probatoria útil en el correspondiente procedimiento judicial.

En este sentido, el artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que "*nadie podrá negarse a acudir al llamamiento del Juez para desempeñar un servicio pericial, si no estuviese legítimamente impedido*".

i) En relación con los órganos de gobierno de la Autoridad (artículos 26 a 32), la CIAF solicita reformular por completo los mismos, especialmente en lo relativo al Consejo, proponiendo un modelo por el cual se mantengan los plenos de las Comisiones actuales dedicados exclusivamente al trabajo de asesoramiento técnico, y se forme un comité de dirección con la Presidencia de la Autoridad y las personas titulares de las Presidencias de los tres plenos, que asumiese las funciones administrativas y representativas de la Autoridad, que sí serían objeto de elección parlamentaria.
En resumen, consideran que con el nuevo modelo se pierde la base de experiencia, conocimiento y asesoramiento que aportaban las personas miembro de los plenos de las Comisiones de investigación actuales, y que podrán integrarse en el Consejo perfiles poco vinculados a los aspectos técnicos de la investigación, como los políticos o los jurídicos, que puedan desviar a la Autoridad de sus verdaderos fines, de forma que pueda politizarse el Consejo y orientar las investigaciones hacia la exigencia de responsabilidades y culpabilidades.

Como se ha señalado reiteradamente en la contestación a alegaciones similares a ésta, con la finalidad de fortalecer la independencia de la Autoridad, se ha optado por un modelo en el que las decisiones sobre la investigación se adoptan

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

por un Consejo, integrado por personas con dedicación exclusiva y sometidas a un régimen de incompatibilidades.

Respecto a los perfiles profesionales de quienes integren el Consejo, cabe recordar que el artículo 28 del anteproyecto de Ley dispone que serán "*personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*".

j) Junto con lo anterior, la CIAF también realiza las siguientes observaciones puntuales al texto:

- En el artículo 1.2, consideran que la mención al final de que la Autoridad está sometida a control parlamentario y judicial resulta superflua (es algo sobreentendido de todas las instituciones públicas), y contribuye innecesariamente a poner en duda su independencia de las investigaciones judiciales.

  Al respecto, cabe señalar que el artículo 1.2 otorga a la Autoridad plena independencia respecto del poder ejecutivo y, en ese contexto, determina que, como cualquier organismo público, estará sometido a control parlamentario y judicial. Esta afirmación no menoscaba la independencia de la Autoridad y sirve para clarificar su naturaleza jurídica.

- En el artículo 2.2, solicitan un apartado c) que relacione también la normativa europea de aplicación directa a la investigación de accidentes ferroviarios, como es el caso del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/572 de la Comisión de 24 de abril de 2020.

  Se acepta la observación formulada, que también ha formulado la AESF.

- En el artículo 12.4, consideran conveniente sustituir "*personas propietarias*" (en este artículo y en otros lugares del texto) por "*personas o entidades propietarias*", pues con frecuencia se trata de propiedades de empresas.

  No se considera apropiado modificar el texto en los términos propuestos, toda vez que el término "*personas*" incluye también a las personas jurídicas.
- En el artículo 22.1, consideran innecesaria la carga de que "*la Autoridad informará a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente en el que haya víctimas mortales*" puesto que estos casos ya intervienen cuerpos policiales o de emergencia que se encargan de esas notificaciones.

  No se acepta esta observación por los motivos aludidos anteriormente en esta MAIN al respecto de los actos de interferencia ilícita.

- En el artículo 22.2, solicitan que no sólo se prevea que estén coordinadas las investigaciones técnicas y los procesos judiciales, sino también que se eviten interferencias mutuas.

  Como se ha señalado anteriormente, el artículo 22.2 prevé un régimen de colaboración con las autoridades judiciales, para que ambas investigaciones estén coordinadas, en línea con lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento 996/2020 sobre investigación y prevención de accidentes en la aviación civil, sin que se considere que ello suponga un menoscabo en la independencia de la investigación técnica.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- En el artículo 35.4, en relación con la "*unidad de relaciones con las víctimas*", consideran que se deben definir con mucha claridad y de manera taxativa sus funciones.

  Se considera que la relación pormenorizada de las funciones de los distintos órganos de la Autoridad debe efectuarse en el Estatuto orgánico de la misma.

k) Finalmente, con vistas a mejorar la redacción del texto, la CIAF también propone los siguientes cambios:
   - En la exposición de motivos, reemplazar la expresión "*proximidad a las personas ciudadanas*" por "*proximidad a la ciudadanía*".
     Se acepta la observación formulada.

   - En el artículo 8.4 b) incisos 1º, 4º y 5º, reemplazar la expresión "*Gozar de libre acceso a…*" por "*Libre acceso a…*"
     El artículo 8.4 recoge las facultades del personal investigador en el ámbito de los accidentes e incidentes marítimos, en los términos previstos en el artículo 8.4 de la Directiva 2009/18 sobre investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo.

   - En el artículo 29.1, proponen sustituir "*persona alto cargo*" por "*alto cargo*", que ya es inclusiva por sí sola.
     Se revisa el lenguaje empleado de conformidad con lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

   - En el artículo 30.1 d), proponen reemplazar la expresión "*Por haber sido persona condenada por delito doloso*" por "*Por condena por delito doloso*", para mantener la misma estructura de redacción de los demás apartados.
     Se acepta

   - En el artículo 31.5, proponen reemplazar la expresión *"…estando sujetos las personas expertas al secreto profesional*" por *"…con sujeción al secreto profesional*".
     Se revisa el lenguaje empleado de conformidad con lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública

   - También proponen cambiar las referencias que a lo largo del texto se hacen al "*Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*" por la de "*ministerio competente en materia de transportes*", en previsión de posibles futuros cambios de nombre o competencias del ministerio.

     Dado que las competencias sobre investigación de accidentes e incidentes no derivan exclusivamente de la materia constitucional de transportes, ya que también son título competencial las de las respectivas infraestructuras, no se considera oportuno modificar el texto en el sentido propuesto.

2. <u>Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria (DGPERF)</u>

La Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria no ha formulado observaciones.

3. <u>Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF)</u>

a) La AESF sugiere completar con un apartado c) el artículo 2.2, análogo a los existentes para otros modos de transporte, con la normativa europea y reglamentos aplicables a la investigación de accidentes ferroviarios, que incluya

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la mención al "*Reglamento de Ejecución (UE) 2020/572 de la Comisión de 24 de abril de 2020 relativo a la estructura de presentación de información a la que deberán atenerse los informes de investigación de accidentes e incidentes ferroviarios*."
Se acepta la observación formulada.

b) Así mismo, propone revisar la redacción dada a los "*accidentes graves*" en el artículo 6, asemejándola a la que ya está incluida en el anexo I del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, y se recoge la redacción propuesta:

> *"3. Se considerarán accidentes graves en el ámbito ferroviario la colisión o descarrilamiento de trenes* ***que cause*** ~~***con***~~ *al menos una víctima mortal o* ~~***de***~~ *cinco o más personas heridas graves o grandes daños, que la Autoridad pueda estimar inmediatamente en al menos un total de dos millones de euros, que afecten al material rodante, a la infraestructura o al medio ambiente, y cualquier otro accidente de iguales consecuencias que tenga un efecto evidente en la normativa de seguridad ferroviaria y la gestión de la seguridad."*

Se acepta la redacción propuesta.

c) En relación con la puesta a disposición de las víctimas, asociaciones de víctimas y familiares de informes finales antes de su aprobación y otra información, la AESF sugiere que se reunifique el contenido del artículo 10.2 y el 17, dado que versan sobre los mismos aspectos.
No se acepta esta observación toda vez que en el artículo 10.2 se habilita la posibilidad de que las víctimas directamente relacionadas con el accidente de que se trate, o sus familiares o asociaciones, puedan hacer aportaciones al proyecto de informe final, más allá de su derecho general a ser informadas de la investigación y sus avances.

d) En cuanto al artículo 11, consideran contradictorio lo dispuesto en el apartado segundo, que recoge las garantías de las personas declarantes, con lo que parece que se pueden derivar otro tipo de responsabilidades, con el respeto a los principios de cultura justa previsto en artículo 7.4, así como que la finalidad de la investigación, que de acuerdo con el artículo 3, no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.
Respecto a esta observación, cabe señalar que los derechos de las personas declarantes se han incorporado al anteproyecto de ley en concordancia con el 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). En particular, el capítulo 12 recoge estos derechos para la gente del mar, siendo su contenido obligatorio para España, por lo que se prevé una remisión a los mismos en el artículo 265 TRLPMM.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que el texto prevé un régimen jurídico de protección de determinada información, que tendrá el carácter de reservada.

e) Finalmente, respecto al artículo 23, sugieren que se deslinde claramente la participación de personas adscritas al organismo de investigación en procesos judiciales como peritos con la participación en la investigación, ya que podría vulnerarse el principio básico de que la finalidad de la investigación no es atribuir culpabilidades.
Como se ha señalado ante observaciones similares en esta Memoria, la emisión de informes periciales deriva de las competencias jurisdiccionales de los Juzgados y Tribunales y su validez se condiciona exclusivamente a la Constitución y Leyes Procesales. Con el objetivo de otorgar mayor claridad y seguridad jurídica en esta materia, el artículo 23 del anteproyecto ha previsto

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

las distintas posibilidades de intervención de las personas adscritas a la Autoridad en los procesos judiciales, distinguiendo entre la participación como testigo o como perito. Así mismo, ha establecido el procedimiento por el cual la Autoridad podrá informar al juez de cuantas consideraciones correspondan en este trámite.

E.II. Informe de la Secretaría General Técnica de otros Ministerios (art 26.5.parr 1º Ley 50/1997, de 27 de noviembre):

1. Ministerio de Hacienda y Función Pública:

a) El Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que el anteproyecto incluye aspectos organizativos y de procedimiento por lo que debe someterse al trámite de aprobación previa previsto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno.
Se acepta esta observación.

b) Por otro lado, cuestiona que se regule la estructura organizativa de la Autoridad en norma con rango de Ley, al considerar que es una materia que debe determinarse en sus Estatutos, para no dificultar posibles modificaciones futuras al congelarse el rango normativo.
Respecto a ello, debe recordarse que una de las críticas más recurrentes del sector y de las víctimas es el hecho de que las personas miembro de la Autoridad vayan a ser nombradas por el Gobierno y que la estructura de personal técnico esté integrada por personal funcionario lo que, a su juicio, no garantiza suficientemente la especialización técnica requerida.

Por ello, se ha considerado esencial, como muestra de la independencia de la Autoridad frente al poder ejecutivo, garantizar una estructura mínima por ley, incluyendo la existencia de unidades técnicas de investigación especializadas por modo de transporte ya que el "*expertise*" de las personas que integren esas unidades es requisito indispensable de la independencia funcional de la Autoridad.

Si la estructura organizativa básica de la Autoridad queda expuesta a lo que determine el Gobierno mediante norma reglamentaria, esta flexibilidad administrativa, tan deseable en cuanto a la organización de los Departamentos ministeriales, podría comprometer la total independencia que se requiere a este tipo de organismos por el derecho de la UE para el ejercicio de sus funciones.

Similar desarrollo de los órganos de gobierno se encuentra, por ejemplo, en la regulación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), en la de la Autoridad Administrativa Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), en la de la Agencia Estatal de Protección de Datos (AEPD) o en la del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

c) Así mismo, propone la inclusión de un nuevo artículo que recoja, de manera específica, el régimen jurídico al que se somete la Autoridad, donde se haga mención a que la misma se regirá por su Ley de creación y sus estatutos y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto Ley 40/2015, de 1 de octubre, en particular lo dispuesto para organismos autónomos; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley 9/2007, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Además, señalan que debería hacerse mención expresa a que esta Autoridad estará sujeta al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Respecto a esta observación, no se ha considerado necesario incluir expresamente, como se ha alegado, mención expresa a las normas que integran el régimen jurídico de las Autoridades Administrativas Independientes, pues ya se afirma que se trata de una figura de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, lo que implica “per se” el sometimiento de la misma a todo el régimen jurídico generalmente aplicable a este tipo de Autoridades.

d) En relación con el nombramiento de la persona titular de la Presidencia, considera que, dado que es elegida por el titular del Ministerio entre personas de reconocido prestigio, el hecho de que se proponga además la previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados, no le otorga mayor autonomía.
Al respecto, en primer lugar, cabe recordar que, en las actuales CIAIAC y CIAF, el Congreso de los Diputados ya participa en el procedimiento de nombramiento de sus vocales, para fortalecer su independencia funcional respecto de la Administración.
Así mismo, hay que tener en cuenta que esta participación del Congreso de los Diputados, es común entre las Autoridades independientes, como ocurre con el nombramiento de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o de la Agencia Española de Protección de Datos.

e) Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, recomienda revisar el uso del lenguaje utilizado en el anteproyecto de Ley en determinadas expresiones como la referencia al "*Congreso de los Diputados y Diputadas*", al "*Consejo de Ministros y de Ministras*", denominaciones que no se corresponden con las recogidas en la Constitución Española, así como evitar el recurso al desdoblamiento y el uso del signo "/" y recurrir, en la medida de lo posible, al uso de términos como el "*funcionariado*".
Se acepta la observación y se revisa el texto y la memoria en tal sentido.

f) Respecto al seguimiento de las recomendaciones de seguridad, el Ministerio de Hacienda y Función Pública considera conveniente que, en el artículo 15, se fije el plazo en el que se deba informar a la Autoridad sobre ello y las consecuencias de no cumplirlo, todo ello para mayor seguridad jurídica.
Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la normativa internacional, las recomendaciones de seguridad no son obligatorias en ninguno de los modos de transporte, no se considera conveniente incorporar la observación formulada.

g) En el tercer párrafo del artículo 24.4, se ha detectado la errata de citar al artículo 4.2 cuando debía referirse al artículo 5.2.
Se acepta la observación y se corrige el texto.

h) En el artículo 31, el Ministerio de Hacienda y Función Pública considera necesario regular expresamente el régimen de suplencia de los Consejeros y las Consejeras de la Autoridad en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.
Al respecto, no se considera que los Consejeros y las Consejeras de la Autoridad deban estar sometidos a régimen de suplencia, toda vez que forman parte de un órgano colegiado y, por tanto, no ejercen, por sí, otras competencias administrativas. Respecto de la persona titular de la Presidencia, se aplicaría lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

i) Respecto al artículo 36, el Ministerio de Hacienda y Función Pública considera que debería establecerse con más claridad la forma que tiene de financiarse esta autoridad administrativa independiente.
Se considera que la forma de financiación de la Autoridad está claramente definida en el artículo 36, que recoge los bienes y medios económicos con los que contará para el cumplimiento de sus fines. Así mismo, en el apartado 2.4 (Mecanismos de financiación de la nueva Entidad) de la parte VI (Análisis de impactos) de la MAIN, se describe con detalle esta cuestión.

j) Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Función Pública propone la inclusión en el artículo 37.5 del rango de la Intervención Delegada en la Autoridad Administrativa, con el siguiente texto:

"*5. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por su Ley Orgánica, la gestión económico financiera de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte estará sometida al control de la Intervención General de la Administración del Estado en los términos que establece la Ley 47/2003, de 26 de noviembre. El control financiero permanente se realizará por la Intervención Delegada en la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte, que tendrá rango de Subdirección General, bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado.*"

Se acepta la observación formulada y el texto propuesto.

k) Respecto al título competencial, atendiendo al ámbito de aplicación de la ley proyectada y a su propio contenido y finalidad, sugiere incluir en la disposición final cuarta una mención al artículo 149.1.1 a) de la Constitución, por la que es competencia exclusiva del Estado "*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*".
En relación con esta cuestión, en el texto final se citarán como títulos competenciales aplicables los señalados en su informe por el Ministerio de Política Territorial, como Departamento competente en esta materia.

l) Por otro lado, advierte de la coincidencia temporal en la tramitación de este anteproyecto de ley y del Anteproyecto de Ley de reforma del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de la Ley de Navegación Marítima, en la medida en que en el que ahora es objeto de informe se incluye una disposición final segunda por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.
Se tendrá en cuenta la observación y se realizará un seguimiento de esta cuestión para evitar posibles incongruencias.

m) En lo que respecta a la MAIN, advierte que debe revisarse el resumen ejecutivo y el apartado 1 del epígrafe III pues se señala que el articulado está dividido en 4 títulos cuando realmente lo está en 3.
Se acepta la observación formulada.

n) Por lo que se refiere a los aspectos económico-presupuestarios, el Ministerio de Hacienda y Función Pública señala, respecto al incremento de estructura orgánica derivado de la creación "*ex novo*" de la estructura directiva de la nueva Autoridad, que conforme a los criterios de simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, la dinámica general debe ser que las mismas no generen incrementos orgánicos, salvo que existan nuevos ámbitos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

competenciales, e incluso en el caso de nuevas competencias el criterio general es que estas sean asumidas en lo posible por órganos preexistentes.
Además, considera que la aprobación del incremento orgánico propuesto representa un incremento de gasto cuya cuantía debe ser valorada, para lo que insiste en que la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, no permite excepciones basadas en la financiación de los gastos de personal con ingresos propios o con otros capítulos del presupuesto ni en la existencia de posibles consignaciones presupuestarias, pues todo ello no excluye en modo alguno la efectiva existencia de un aumento neto de los gastos de personal. Todo ello, sin perjuicio de que resulte necesario dotar a los órganos ya existentes de los recursos humanos necesarios mediante un redimensionamiento de su Relaciones de Puestos de Trabajo para garantizar el cumplimento de sus cometidos, y para que cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para investigar de manera eficiente y eficaz.

Por otro lado, respecto a la MAIN, señala que se debe eliminar de la misma la referencia a que "*mediante el presente anteproyecto de ley se establece una excepción al principio general establecido en la Disposición Adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*", y que se debe recoger expresamente en la misma que el impacto presupuestario que se derive del anteproyecto deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del Departamento.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Función Pública recuerda que será el acuerdo de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) el instrumento por el que se valore la pertinencia de la estructura de puestos de trabajo propuesta y por el que se apruebe la estructura de personal del nuevo ente público, mediante la modificación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, y la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

En relación con estas observaciones cabe destacar que el pretendido fortalecimiento de la independencia de la investigación técnica en nuestro país no sería posible si no se lograra crear un organismo con mayores cotas de independencia que la que tienen las actuales comisiones de investigación técnica, que ya gozan de independencia funcional pero que adolecen de independencia orgánica y financiera, y si no se posibilitara no solo el mantenimiento sino también la mejora constante de la especialización técnica del personal investigador.

Se recuerda que los órganos plenarios de las 3 comisiones de investigación actuales tienen un total de 21 integrantes (presidencia y siete vocales en CIAIAC, presidencia y seis vocales en la CIAIM y presidencia y cinco vocales en la CIAF), y que ni las personas titulares de las presidencias ni las de las vocalías actuales tienen dedicación exclusiva a su actividad, pues tan solo acuden al Pleno respectivo una vez al mes no percibiendo por ello retribución alguna sino simplemente dietas por asistencia a reuniones, que ascienden a un total de 11 al año.

En este contexto, la imparcialidad de sus decisiones se garantiza principalmente a través de la aplicación de las causas de abstención y recusación previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pues la ley sólo establece incompatibilidades ligadas al desempeño de un puesto cuando exige también dedicación absoluta a dicho puesto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La garantía de independencia que supone la constitución de un órgano de gobierno con dedicación exclusiva y sometimiento al sistema de incompatibilidades propio de los altos cargos de la Administración General del Estado es uno de los principales avances que trae consigo la creación de esta Autoridad y se ha considerado condición *sine qua non* para que la autonomía de criterio que la normativa internacional y de la UE exige a este tipo de organismos sea real y efectiva.

No obstante lo anterior, se ha tratado de establecer una estructura de mínimos que teniendo el menor impacto presupuestario posible pudiera garantizar el nivel de *expertise* y de colegialidad imprescindible para la toma de decisiones.
Esta estructura de dirección ha de crearse de cero pues, como se ha establecido anteriormente, en la actualidad no existe una estructura plenaria estable en las comisiones de investigación existentes, por lo que ha resultado inevitable que esta creación suponga un coste adicional pese a haberse realizado la compensación de los costes de funcionamiento de los Plenos preexistentes.

Sin embargo, toda la estructura administrativa de la Autoridad más allá de su órgano de gobierno se podrá nutrir de los puestos existentes actualmente en la RPT del MITMA, pues los tres puestos correspondientes a los titulares de las Direcciones de investigación técnica partirán de la supresión de los actuales puestos de las personas titulares de las Secretarías de las comisiones de investigación (N29) y el resto del personal que actualmente figura en las RPTs de las Secretarías de las comisiones existentes pasarán a formar parte de la RPT de la Autoridad, incorporándose en las respectivas Direcciones de investigación técnica según el modo de transporte de que se trate (marítimo, ferroviario o de aviación civil).

En el informe remitido, el Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que "*la aprobación del incremento orgánico propuesto representa un incremento de gasto cuya cuantía debe ser valorada. En relación con este último extremo se insiste en que la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, no permite excepciones basadas en la financiación de los gastos de personal con ingresos propios o con otros capítulos del presupuesto ni en la existencia de posibles consignaciones presupuestarias, pues todo ello no excluye en modo alguno la efectiva existencia de un aumento neto de los gastos de personal*".

En ese sentido, es preciso hacer notar que la Disposición adicional trigésima primera de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 establece que las actuaciones de los departamentos no podrán suponer un aumento neto de los gastos de personal superior al autorizado en el artículo 19. Por su parte, el citado artículo 19 determina que en el año 2022 las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2 por ciento respecto de las vigentes a 31 de diciembre, en términos de homogeneidad para los dos períodos de la comparación, en efectivos de personal y en antigüedad.

Efectivamente, la creación del nuevo organismo supondrá un incremento de gasto público en materia de personal, porque crea puestos directivos (altos cargos) que no existían y que tampoco son el resultado de la transformación de puestos previamente existentes. Por tanto, no es posible la comparación en los términos homogéneos que requiere el artículo 19.

Adicionalmente, a la creación de dichos puestos directivos (y no de forma alternativa) será preciso dotar al nuevo organismo de los recursos humanos necesarios mediante la aprobación de la correspondiente RPT a través de la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

CECIR que, como se ha señalado anteriormente, podrá partir de las estructuras de las secretarías de las Comisiones de investigación actualmente existentes que se actualizarán progresivamente en función de las necesidades que acredite tener la nueva Autoridad.

Por todo ello, no se acepta la observación realizada.

2. **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación:**

El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, no ha formulado observaciones de fondo respecto del contenido del proyecto normativo, si bien, con el fin de contribuir a la mejora de la calidad de la norma, ha realizado una serie de sugerencias de carácter formal y de técnica normativa, que se exponen a continuación:

a) Modificar en el último párrafo de la "*Exposición de motivos*", en el artículo 18.2 b) y en la disposición final cuarta, la referencia a la "*Constitución Española*", de acuerdo con la regla 72 de las Directrices de Técnica Normativa (en lo sucesivo, DTN), aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.
Se acepta la observación formulada.

b) En el artículo 1.4 utilizar la denominación "*Consejo de Ministros*" y en el artículo 21.1 y 2 "*Congreso de los Diputados*" por adecuarse a las de los nombres oficiales existentes en la actualidad (artículos 66.1 y 88 de la Constitución Española).
Se acepta la observación propuesta.

c) Revisar el texto del anteproyecto de ley para utilizar minúscula al referirse a "*esta ley*", de acuerdo con el apartado relativo al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, apartado V. Apéndices, a) 2º de las DTN.
Se acepta la observación propuesta.

d) En el artículo 7.3 sustituir la palabra "*off-shore*", que no figura en el Diccionario de la lengua española de la RAE, por la expresión "*mar adentro*" en aplicación del párrafo segundo de la regla 101 de las DTN.
Se modifica el término empleado por el de "*medio marino*".

e) En el artículo 7, añadir en un inciso 4 la definición que de "cultura justa" hace Eurocontrol, según el cual es "*una cultura en la que no se castigue a los operadores y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos*", para facilitar la comprensión por parte de la ciudadanía.
Se incluye una referencia en la exposición de motivos.

f) En el artículo 29.4, corregir la cita del Real Decreto 451/2012, sustituyendo el que actualmente figura por el real, que es "*Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades*".
Se ha modificado el artículo 29.4 para señalar que serán fijadas de acuerdo con lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado respecto del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades

g) Modificar la redacción del artículo 30.1.f), y sustituirla por el siguiente texto: *"Por incumplimiento grave de sus obligaciones. En este caso, su separación será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en lo relativo a las obligaciones previstas en la Ley*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y su normativa de desarrollo, o previa instrucción del expediente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en cuanto al resto de obligaciones propias del cargo de persona miembro del Consejo. Una vez acordada la separación, el Gobierno la pondrá en conocimiento de las Cortes Generales."
Se acepta la observación propuesta.

h) Revisar el texto para la utilización ajustada de las letras mayúsculas, en particular en la disposición adicional segunda, en la disposición transitoria única y en la disposición final segunda.
Se revisa el texto conforme con lo señalado en las Directrices de Técnica Normativa.

i) En el artículo 7.2, segunda línea, revisar para que sea congruente la expresión "*limitar o* denegar *el acceso de todos o algunos de las personas* …".
Se acepta y se modifica por la expresión "*de todas o algunas de las personas interesadas"*

j) En el apartado de "*Estructura de la norma*" de la MAIN, corregir que el proyecto normativo consta de tres títulos en lugar de cuatro.
Se acepta la observación propuesta.

3. <u>Ministerio de Defensa</u>

El Ministerio de Defensa no ha formulado observaciones al anteproyecto de Ley.

4. <u>Ministerio del Interior</u>

El Ministerio del Interior no ha formulado observaciones al anteproyecto de Ley.

5. <u>Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática</u>

El Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, no ha formulado observaciones al texto, si bien ha remitido una serie de consideraciones:

a) Al texto del proyecto, en el artículo 1, propone añadir en el apartado primero la expresión "*de ámbito estatal*" tras la referencia a la autoridad administrativa independiente, así como introducir una referencia a la sujeción de la autoridad administrativa independiente al "*principio de sostenibilidad financiera*", y una previsión de supletoriedad en el régimen jurídico de la autoridad administrativa independiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
Se acepta la observación formulada en lo que se refiere a añadir en el apartado primero la expresión "*de ámbito estatal*".
Por lo que se refiere a incluir una referencia al "*principio de sostenibilidad financiera*", y una previsión de supletoriedad en el régimen jurídico de la autoridad administrativa independiente, conforme a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, como se contestó al Ministerio de Hacienda y Función Pública en una observación similar, dado que en el artículo 1 del anteproyecto se señala que la Autoridad Administrativa Independiente se crea conforme con lo establecido en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el artículo 110 de dicha Ley se recoge el régimen jurídico aplicable a dichas Autoridades Administrativas Independientes en el que se citan las Leyes incluidas en esta observación, no se considera preciso hacer mención de manera expresa a la citada normativa.

b) A la Memoria del Análisis de Impacto Normativo en el apartado correspondiente al impacto económico y presupuestario, señala que resulta contradictorio que, en lo referido a las cargas administrativas, por un lado, se indica que no

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

representa una creación de cargas y por otro se dice que las cargas son "*continuación de las existentes*" y su coste se cifra en un total de 678.112,00 €. Al respecto, cabe aclarar que el anteproyecto de ley no crea nuevas cargas administrativas, pero sí se mantendrán las existentes en este momento que derivan de la actividad de las Comisiones de investigación actuales, y que se estiman en la cantidad señalada.

6. **Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**
Ha formulado una corrección técnica a la denominación de la AEMET que contiene esta MAIN, que se acepta.

7. **Ministerio de Justicia**

El Ministerio de Justicia no ha formulado observaciones al anteproyecto de Ley.

E.III. Informe art 26.5.párrafo 6º Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Ministerio de Política Territorial (Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local de la Secretaría General de Coordinación Territorial)

El Ministerio de Política Territorial ha emitido el informe previsto en el artículo 26.5 párrafo 6º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, relativo a lo que pueda afectar el anteproyecto de ley a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

a) Considera que el anteproyecto puede ser dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre marina mercante, así como el tránsito y transporte aéreo y en el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.
Teniendo en cuenta que, de acuerdo con las vigentes Directrices de técnica normativa competencial**,** no es posible la invocación simultánea de títulos competenciales diferentes para fundamentar una misma norma y en estos casos deberá recurrirse a la identificación del título prevalente, proponen la siguiente redacción de la disposición final cuarta relativa al título competencial:

"*Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y transporte aéreo y en el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y tráfico y circulación de vehículos a motor".*

Se acepta la observación parcialmente, ya que se considera necesario mantener también el título competencial establecido en el artículo 149.1. 25ª, relativo a las bases del régimen minero y energético, al tener la Autoridad atribuida la competencia para investigar los accidentes e incidentes que afecten a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos. De igual modo, no se incorpora la referencia "y tráfico y circulación de vehículos a motor" prevista en el artículo 149.1. 21ª de la Constitución Española por no extenderse el ámbito de actuación de la Autoridad a los accidentes por carretera.

b) Por otro lado, para evitar una posible contradicción entre el artículo 2 y los siguientes que regulan los diferentes ámbitos de aplicación, sugiere modificar el primer apartado del artículo 2 como sigue:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

"1. La investigación técnica de los accidentes e incidentes en los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil en el ámbito de competencias del Estado, se regirá por lo dispuesto en esta ley y en las normas reglamentarias que se dicten en su desarrollo".

Se acepta la modificación en lo que se refiere al primer párrafo del apartado primero del artículo 2, manteniéndose el segundo párrafo por considerarse adecuado señalar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, será de aplicación supletoria.

E.IV. Otros informes

1. Agencia Española de Protección de Datos.

a) Respecto a la MAIN, la Agencia considera *"necesario que se realice, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana un análisis de riesgos y, en su caso, una Evaluación de impacto en la protección de datos, que permita identificar las garantías necesarias que habría que trasladar al presente texto legal. Asimismo, conviene recordar, tal y como se ha señalado en anteriores informes, que dada la trascendencia que tiene la garantía del derecho fundamental a la protección de datos personales y con la finalidad de permitir que las disposiciones normativas que se tramitan recojan las garantías específicas que resulten necesarias, esta Agencia considera necesario que se impulse una modificación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con el fin de que se incluyan, tanto en el contenido de la memoria de análisis de impacto normativa como en el de la memoria abreviada, el impacto en la protección de datos personales".*
En relación con ello, debe reseñarse que:

- La MAIN del anteproyecto de ley ha sido redactada en aplicación de la norma vigente sobre la materia, habiendo sido analizados todos los impactos dispuestos en la misma.

- El planteamiento sobre una eventual modificación de la normativa sobre las MAIN excede las cuestiones a considerar en el marco de la tramitación del anteproyecto de ley de referencia, así como las competencias normativamente atribuidas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En este sentido, no cabe señalar nada al respecto, más que las MAIN elaboradas por el Departamento se ajustarán en todo momento a lo que disponga dicha normativa.

b) En cuanto al anteproyecto de ley propiamente dicho, las consideraciones de la AEPD pueden ser resumidas en el siguiente párrafo:
"Por ello, (…), debe introducirse en su articulado un artículo específico que incluya una cláusula general de respeto de la normativa de protección de datos personales, en la que se indique que los tratamientos de datos de carácter personal de las personas físicas se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y en el resto de la normativa sobre protección de datos personales".

En atención a ello, se propone eliminar del texto la mención que se hacía a la materia en el artículo (17) relativo a la información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

trate, para abordar la cuestión a través de la inclusión de una nueva disposición adicional con el siguiente contenido:

"*Disposición adicional tercera. Normativa sobre protección de datos de carácter personal*
La Autoridad garantizará, en todo caso, que el tratamiento de la información en el marco de las investigaciones técnicas se realice de acuerdo con lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y en el resto de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

Las eventuales cesiones de información para fines distintos de los de la investigación técnica se realizarán igualmente de acuerdo con la normativa citada en el párrafo anterior, debiendo la Autoridad en estos casos realizar un análisis previo de los riesgos que dichas cesiones pueden suponer para la protección de datos de carácter personal, que le permita decidir sobre la necesidad de facilitar datos personales en la cesión de información y ponderar la conveniencia de disociación de los mismos. En caso de determinarse la necesidad de facilitarlos, la cesión conllevará una mención expresa, como garantía específica, a la prohibición de su comunicación ulterior, salvo en aquellos casos en los que resulte necesaria para el ejercicio de derechos individuales".

2. Consejo Fiscal.

El contenido global del informe del Consejo Fiscal es favorable, ya que se valora positivamente tanto la creación de un organismo específico para la investigación de accidentes e incidentes (ya que proporciona a la investigación la independencia que se venía reclamando desde diversas instancias) como la regulación de sus órganos y del desarrollo del procedimiento de investigación. El informe realiza, no obstante, las sugerencias de mejora que se resumen a continuación.

a) Al título de la norma:

El Consejo Fiscal entiende que, dado que el ámbito de aplicación de la norma se circunscribe exclusivamente a los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, sin que pueda entenderse aplicable a otros modos de transporte (como el transporte por carretera), sería necesario delimitar en el título del APL los medios de transporte específicamente incluidos en su regulación.

El literal de la observación es el siguiente:

"El título del APL no se adecúa al contenido previsto en el mismo, ya que su denominación determina —genéricamente— la creación de la Autoridad Independiente para la investigación técnica de accidentes en «los medios de transporte». La misma definición del título se reproduce en el art. 1 y es contradictoria con la regulación prevista en los arts. 2, 4, 5 y 6 del APL, que menciona el régimen jurídico y ámbito de aplicación de los medios de transporte sobre los que va a girar la investigación técnica de accidentes e incidentes (ferroviario, marítimo y de aviación civil) (…) por lo que se hace necesario delimitar en el título del APL los medios de transporte específicamente incluidos en su regulación, y más si cabe cuando la competencia en la investigación de los accidentes de transporte por carretera corresponde al Ministerio del Interior".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se acepta la observación y sse modifica el título y el artículo 1 para delimitar expresamente los modos de transporte a los que resulta de aplicación la Ley y se adapta al nuevo nombre todas las referencias que se hacen en el texto a la Autoridad Administrativa Independiente.

b) A la no incorporación de todos los modos de transporte

Tras hacer una valoración positiva de la elección de la Autoridad Administrativa independiente como el organismo más adecuado para garantizar la independencia funcional y orgánica de la investigación de accidentes, el Consejo Fiscal manifiesta que se hubiera conseguido una mayor economía de escala si el ámbito de aplicación de la Ley incluyese todos los medios de transporte regulados por la normativa.

El literal de la observación es el siguiente:

> *"El único problema que existe es que la economía de escala que figura como uno de los fines del APL no casa con el hecho de no incluir en el APL las comisiones existentes hoy en día en materia de investigación técnica de accidentes en la totalidad de los medios de transporte legalmente regulados".*

Se toma nota de la consideración. El APL incluye todos los medios de transporte incluidos dentro del ámbito competencial del MITMA. Asimismo, se hace constar que el Ministerio del Interior, competente para la investigación de los accidentes por carretera, no ha realizado observaciones al respecto.

c) Necesidad de hacer referencia expresa a la normativa de la UE en relación con el sector ferroviario:

El informe echa en falta en el artículo 2.2 del texto la referencia a la Directiva 2016/798/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre seguridad ferroviaria.

El literal de la observación es el siguiente:

> *"..se define la aplicación con carácter preferente para España de la normativa comunitaria de aplicación directa, pero solo cita la normativa comunitaria aplicable a la aviación civil y marítima, no haciendo referencia a la legislación comunitaria del sector ferroviario, que se establece en los arts. 24 y 26 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria, que se ha incorporado a la normativa española en la disposición final sexta del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, con vigencia desde el 31 de octubre de 2020, que debe integrarse en el contenido del artículo".*

No se han incluido las Directivas que regulan la investigación técnica de los accidentes e incidentes marítimos y ferroviarios puesto que no son normas directamente aplicables en España, requiriendo una norma estatal de transposición. Distinto es el caso de los Reglamentos de la UE citados en el artículo 2 del anteproyecto que sí son de aplicación directa, por lo que se incluyen entre la normativa de aplicación en la investigación de accidentes en España. Por ello, no se modifica el apartado c) del artículo 2.2. en el sentido propuesto por el Consejo Fiscal.

d) Determinación del concepto de "interesado" en el artículo 7:

El informe del Consejo Fiscal incorpora el siguiente comentario en relación con el contenido del artículo 7 del APL, referido a los principios que rigen la investigación (transparencia, participación de los interesados y cultura justa):

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

"El principio de participación permite facilitar información técnica a empresas e interesados, debiendo en su caso determinar el concepto de "interesados" de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria que rige en cada sector del transporte".

Se ha preferido no incluir un concepto cerrado de "interesado" en el texto de la ley para facilitar que éste pueda ser definido en cada caso concreto en los términos más adecuados a cada circunstancia, siempre dentro del marco de la normativa vigente.

e) Sugerencia de mejora de técnica en el artículo 8:

El informe realiza una sugerencia de mejora de la técnica legislativa en el artículo 8 al proponer redactar de forma homogénea a los tres modos de transporte las referencias hechas a la normativa de la UE.

El texto de la observación es el siguiente:

"Finalmente, en cuanto a las facultades del equipo investigador, entendemos que hay un defecto de técnica legislativa, ya que en todos los supuestos de los sectores de transportes afectados se traspone lo establecido en la normativa comunitaria vigente en cada sector, pero mientras en el caso de la aviación civil simplemente se cita el precepto de la normativa comunitaria aplicable, en los supuestos del sector marítimo y ferroviario se traslada al artículo el contenido de los preceptos, por un lado, el art. 8.4 de la Directiva 2009/18/CE, 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 por otro lado, el art. 21.2 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria. Es por ello que se sugiere la modificación de la redacción del precepto bien con el traslado íntegro del contenido de la normativa comunitaria, bien con la cita del precepto comunitario".

Las facultades de los investigadores en el modo aéreo vienen establecidos en el Reglamento (UE) nº 996/2010, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, que es de directa aplicación en España, por lo que no procede reproducir su contenido en el anteproyecto de Ley.

En cambio, las facultades de los investigadores en los modos ferroviario y marítimo, deben establecerse en norma con rango de Ley estatal, que debe transponer lo dispuesto en la Directiva 2009/2018, 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y en la Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria, respectivamente.

Por lo anterior, se considera conveniente mantener la redacción propuesta en el anteproyecto de Ley sin aceptar la observación del Consejo Fiscal.

f) Duda sobre la aplicación del artículo 16.2 a la investigación en el modo ferroviario:

El artículo 16 define qué se entiende por información de la investigación y, en su apartado 2, se refiere expresamente a la información reservada, sin discriminar entre los tres modos de transporte, lo que lleva a considerar que es de aplicación general a todos. Sin embargo, el apartado 3 remite a una norma de la UE concreta en esta materia, lo que da a entender

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

que en el sector de la aviación civil existe un régimen distinto al que se regula en el artículo 16.

A ese respecto, el Consejo Fiscal hace la advertencia de que, dado que en la normativa de la UE que regula el ámbito ferroviario no se regula expresamente la materia de la información, sería preciso analizar si el artículo 16.2 podría aplicarse también a este modo de transporte.

La observación concreta es la siguiente:

> *"No obstante, debe resolverse si el párrafo 2° afecta a los accidentes e incidentes en el ámbito del sector ferroviario, ya que la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria, no regula expresamente la materia".*

El objeto del párrafo 2 del artículo 16 es, precisamente, homogeneizar el concepto de información reservada para la investigación en todos los modos de transporte incluidos en el ámbito de aplicación del APL. Se entiende, por tanto, que no existe justificación para dar un tratamiento diferente a esta materia en el ámbito ferroviario, ya que la ausencia de mención expresa en la Directiva no supone un impedimento para su regulación legal.

g) Sobre la cesión de información de carácter reservado al órgano judicial y al Ministerio Fiscal, recogida en el artículo 19.3:

El artículo 19.2 enumera los casos en los que la información reservada puede ser divulgada, cedida o comunicada a terceras personas. Y el apartado 3, establece la necesidad de comunicación previa a la Autoridad cuando las solicitudes de información proceden del órgano judicial, del Ministerio Fiscal o de una comisión parlamentaria de investigación.

A este respecto, el Consejo Fiscal propone eliminar la citada exigencia de comunicación cuando la solicitud de información proceda del órgano judicial o del Ministerio Fiscal.

El texto de la observación es el siguiente:

> *Se considera conveniente excluir del régimen de comunicación previa desarrollado en el art. 19, apartado 3°, del APL al órgano judicial y al Ministerio Fiscal, valorando más apropiado una redacción legal como sigue: «3. En los supuestos previstos en el párrafo b) del apartado anterior, el órgano que requiera la información de carácter reservado (...)». Esto es, manteniendo ese procedimiento de comunicación previa, si bien únicamente cuando la solicitud de cesión de información de carácter reservado se lleve a cabo por comisiones parlamentarias de investigación, contempladas en el apartado b) del art. 19, apartado 2°, del APL no considerando oportuno incluir en ese régimen de comunicación previa ni al órgano judicial ni al Ministerio Fiscal*.

No se acepta la observación. El APL regula el procedimiento administrativo que debe seguirse en la investigación de accidentes e incidentes. Se trata de un procedimiento distinto e independiente del proceso judicial para el que eventualmente se pueda requerir información derivada de la investigación técnica de accidentes y, es necesario mantener una separación estricta entre ambos.

No se considera que deba darse en el texto del APL un trato distinto al Ministerio Fiscal y a los órganos del poder judicial que al legislador (a través de las Comisiones de Investigación) en lo que a su participación se refiere en la solicitud de información derivada del procedimiento administrativo de investigación. Por tanto, no se acepta la observación.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

h) Inclusión de la obligación de la comunicación a la autoridad judicial sobre la sospecha de existencia de un acto ilícito como una de las funciones de la persona titular de la Presidencia de la Autoridad:

El Consejo Fiscal considera conveniente que la obligación de la Autoridad de poner en conocimiento de la autoridad judicial cualquier hecho o sospecha surgida de la investigación que pueda constituir un ilícito penal, tal y como recoge el artículo 22 del APL, debería ser incluido también entre las funciones de la Presidencia de la Autoridad, enumeradas en el artículo 32.

La observación es la siguiente:

> *"La primera se refiere a la obligación de informar a la autoridad judicial competente en los supuestos de conocimiento o sospecha durante el transcurso de la investigación de la comisión de un acto en el accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal. Entendemos acertado que sea el investigador o investigadora encargado/a quien dé traslado a la Presidencia de la Comisión de la notitia criminis, pero debería establecerse como una de las funciones que la misma tiene y que están previstas en el art. 32 del APL.*

Se acepta la observación y se modifica el artículo 32.2 para incluir un nuevo apartado l) en el que se recoge esta obligación de comunicación.

i) Posible incompatibilidad del concepto de acto ilícito regulado en el artículo 22.1 con la normativa ferroviaria:

El Consejo Fiscal realiza la observación literal que se recoge a continuación:

> *"El concepto de acto enmarcado en el accidente o incidente del párrafo 1° del art. 22 del APL plantea problemas para la posibilidad de informar por parte de los investigadores ferroviarios, ya que el art. 75.2, de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, señala que la información obtenida tendrá carácter reservado y los técnicos investigadores estarán obligados a preservarlo", sin que exista precepto similar en la regulación comunitaria o nacional en ese medio de transporte, por lo que debe darse un concepto integrador del presente precepto que permita su aplicación en los supuestos de investigación técnica de accidentes ferroviarios".*

Se ha pretendido establecer un régimen jurídico integrado para el conjunto de los modos en lo referente al carácter reservado de la información y al sistema de acceso a la misma, si bien, teniendo en cuenta que el régimen jurídico aplicable para el modo aéreo es el previsto en el Reglamento (UE) nº 996/2010, de Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, y para los modos ferroviario y marítimo el que se determine en la norma estatal, transponiendo en todo caso lo dispuesto en las respectivas Directivas.

Actualmente, el carácter reservado de la información de la investigación, en el modo aéreo se establece en el propio Reglamento citado (artículo 14), y en los modos ferroviario y marítimo en la legislación estatal, actualmente en el artículo 75.2 de la Ley 38/2015, del sector ferroviario y en el artículo 265.5 del Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. En el caso del ámbito marítimo, deriva de la exigencia del artículo 9 de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009.

Por otro lado, en el párrafo 1º del artículo 22 del anteproyecto de Ley, se está extendiendo a los modos ferroviario y marítimo, el concepto de actos de interferencia ilícita previstos en el artículo 12.2 del Reglamento (UE) nº 996/2010, de Parlamento Europeo y del Consejo,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.

Por tanto, ya se ha establecido un régimen integrador de todos los modos de transporte en esta materia.

j) Regulación de la prueba pericial:

El Consejo Fiscal considera que el apartado 2 del artículo 23, referido a la participación de investigadores como peritos a solicitud de un órgano judicial debería suprimirse, por considerar que su contenido no se adecúa a naturaleza de la figura del perito.

La observación literal es la siguiente:

> *"La regulación en materia de prueba pericial prevista en el párrafo 2° del precepto parece desconocer que en la mayor parte de los supuestos de investigación judicial o fiscal la participación de un investigador de la Autoridad Independiente como perito tiene su origen en el informe previamente emitido por el investigador en el ejercicio de sus funciones y con los límites del deber de reserva, supuestos contemplados en el párrafo 3° del art. 19 del APL.*
>
> *Consideramos que el perito judicial no debiera ser nombrado ex novo, en primer lugar, porque difícilmente podría emitir una pericia al estar la mayor parte de los supuestos de accidentes e incidentes que investiga sujetos a su investigación técnica previa; en segundo lugar, porque su pericial sería contraria al desarrollo independiente de su función prevista en el párrafo 2° del artículo 1 del APL y, en tercer lugar, puesto que la estructura de los informes emitidos tiene un carácter técnico con fines distintos a los perseguidos por la investigación judicial a lo que se unen las limitaciones derivadas del deber de reserva, por lo que se sugiere la supresión de este precepto".*

Se acepta y se elimina el apartado 2 del artículo 23.

k) Establecimiento de un período transitorio adicional para el caso de que la aprobación del Estatuto de la Autoridad se demore:

El informe recoge la siguiente observación:

> *"Entendemos que debería establecerse una previsión como la prevista en la disposición transitoria segunda para el supuesto de que en la fecha prevista no se hubiera podido crear o modificar la normativa que rige la materia arriba mencionada".*

No se acepta la observación. El texto del APL incluye, en su disposición transitoria única (no hay disposición transitoria segunda) la previsión de que se mantenga el funcionamiento actual de las Comisiones de Investigación en el caso de que no se haya podido crear la Autoridad en los términos de la disposición final sexta.

3. Consejo General del Poder Judicial.

Con fecha 28 de diciembre de 2022 se recibió en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana el informe del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) al borrador de APL por el que se regula la Autoridad, evacuado en atención a lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuya petición tuvo entrada en el citado órgano constitucional con fecha 17 de marzo de 2022.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Según manifiesta el propio CGPJ, debido al elevado número de anteproyectos legislativos que han tenido entrada en el mismo en los últimos meses, el informe evacuado pretende circunscribirse a las cuestiones nucleares vinculadas con su ámbito competencial, si bien incorpora algunas otras consideraciones, de técnica legislativa y de orden terminológico, que pretenden contribuir a una mayor corrección del texto normativo.

En atención a lo anteriormente expuesto, las sugerencias de mejora que realiza el CGPJ son las que a continuación se detallan:

a) Concreción de las funciones de la futura Autoridad.

El CGPJ considera que resultaría conveniente que el APL concretase las funciones de la futura Autoridad, lo que podría ubicarse bien en el artículo 1 o bien en otro artículo diferenciado del anterior.

VALORACIÓN: Se acepta. Se modifica el artículo 1.1 del APL para explicitar las funciones de la futura Autoridad, quedando redactado de la siguiente forma:

"1. Se crea la "Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil" (en adelante, la Autoridad) como Autoridad Administrativa Independiente de ámbito estatal de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuya función es mejorar la seguridad mediante la prevención de futuros accidentes e incidentes mediante la realización de las oportunas investigaciones técnicas a fin de determinar sus causas y establecer las medidas correctivas que resulten pertinentes".

b) Aclaración de las posibles dudas interpretativas derivadas de la lectura conjunta de los artículos 3 y 11 del APL.

Considera el CGPJ que resultaría conveniente aclarar las posibles dudas interpretativas que podrían derivarse de la lectura conjunta de los artículos 3 y 11 del APL para que, respetando la finalidad propia de la ley, que no incluye la determinación de culpas o responsabilidades, ello no obste para que puedan derivarse ulteriores responsabilidades a raíz de la declaración de las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio, respetando siempre las garantías del derecho de defensa, que habrán de entenderse integradas en el derecho de acceso al asesoramiento jurídico a que se refiere el artículo 11.2 del APL.

VALORACIÓN: Se toma nota de la consideración efectuada y, a tal efecto, se reitera lo ya manifestado en varias ocasiones en la presente MAIN:

El artículo 3 determina que la finalidad de la investigación técnica es el establecimiento de las causas del accidente o incidente, así como la formulación, en su caso, de recomendaciones de seguridad para mejorar la seguridad y prevenir accidentes y establece con claridad, en el apartado segundo, que la investigación técnica "no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad".

Respecto a que lo señalado en el artículo 11.2, que recoge las garantías de las personas declarantes, pudiera considerarse contradictorio con el artículo 3.2, cabe señalar que los derechos de las personas declarantes se han incorporado al anteproyecto de ley en concordancia con el 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). En particular, el capítulo 12 recoge estos derechos para

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la gente del mar, siendo su contenido obligatorio para España, por lo que se prevé una remisión a los mismos en el artículo 265 TRLPMM.

Tal inclusión trata de protegerlos en un doble sentido, de una parte, dándoles conocimiento de la naturaleza de la investigación y, de otra, asesorándoles sobre los riesgos de su testimonio para su posterior inculpación y ofreciéndoles garantías para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra.

La lectura conjunta de ambos preceptos se considera además plenamente compatible con el principio de cultura justa consagrado en el artículo 7.4 del APL que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.12) del Reglamento de la UE (UE) Nº376/2014, consiste en que no se castigue al personal operador y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos. Es decir, que determinado personal del sector aeronáutico no se vea perjudicado por cumplir con exigencias de seguridad operacional, siempre que no haya actuado con dolo o negligencia grave.

Sin perjuicio de la aplicación directa de la normativa de la UE que proceda, en el ordenamiento jurídico español, el concepto de "cultura justa" se ha implantado en el ámbito aeronáutico a través de la modificación en 2011 de la 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (LSA), para establecer el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil (PESO).

Así, el artículo 12.1 LSA establece que la información facilitada por las personas profesionales aeronáuticos y las empresas proveedoras de servicios y productos aeronáuticos no podrá utilizarse para adoptar cualquier tipo de medida desfavorable como consecuencia de dicha información o de incorporarla a procedimientos ya iniciados, salvo que conste de forma manifiesta que las actuaciones realizadas se han producido con dolo o negligencia grave.

Por tanto, bajo el principio de cultura justa no se causa perjuicio a los operadores por acciones y omisiones acordes con su experiencia y capacitación y, sensu contrario, no se toleran la negligencia grave ni los actos dolosos.

Los derechos de las personas declarantes (artículo 11) se han recogido en el texto para fortalecer la seguridad jurídica del procedimiento de investigación. No se considera que recoger estas garantías suponga un enfoque punitivista de la investigación técnica, máxime cuando en ningún caso, el APL atribuye a la Autoridad potestades que puedan incidir negativamente en la esfera jurídica de los implicados en el accidente o incidente de que se trate, como pudiera ser la potestad sancionadora.

No obstante, con la finalidad de aclarar mejor el sentido de incorporar esta previsión en este texto legal, se ha optado por trasladar el contenido de este artículo 11 a un artículo 23 nuevo, sobre "*Los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso*", en el marco de la regulación de las relaciones entre la Autoridad y el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal. Esta parte del anteproyecto de Ley se ha ampliado de conformidad con lo propuesto por el propio CGPJ, tal y como se señala en el apartado relativo a la ampliación de lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento UE 996/2010 a los modos de transporte ferroviario y marítimo y traslación al texto proyectado del contenido íntegro de los futuros convenios.

c) Denominación del Consejo de Ministros y Ministras.

El CGPJ sugiere que la denominación de "Consejo de Ministros y Ministras" recogida en diferentes partes del texto normativo sometido a su informe se sustituya por "Consejo de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Ministros", que es la denominación utilizada en el artículo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. La misma consideración formula respecto a la denominación de "Congreso de los Diputados y Diputadas" por apartarse de la denominación establecida en el texto constitucional.

VALORACIÓN: Se acepta esta observación. Si bien ya se recogieron correctamente estas denominaciones en el texto normativo y en la MAIN a sugerencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública con carácter previo a la recepción del informe del CGPJ.

d) El artículo 12.2 del APL y la necesidad de que las resoluciones judiciales sean expresas.

Considera el CGPJ que el artículo 12.2.c) del APL parece configurar una suerte de silencio judicial positivo, similar al silencio administrativo, que entraría en colisión con lo establecido en los artículos 244 y siguientes de la LOPJ y en los artículos 206 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de los que se deriva que resulta contrario a nuestro ordenamiento la existencia de resoluciones judiciales presuntas por lo que es preciso reformular este artículo para cumplir con los requisitos procesales

VALORACIÓN: Se acepta esta observación y se reformula lo afirmado en el citado precepto que ahora se recoge en el nuevo artículo 22.5 que queda redactado del siguiente modo:

"5. Cualquier uso de las pruebas que requiera su modificación, alteración o destrucción requerirá aprobación previa de la autoridad judicial en el plazo máximo de 15 días desde la solicitud."

e) Reformulación del artículo 12.2.d) del APL.

El CGPJ considera necesario reformular el artículo 12.2.d) del APL para garantizar que una vez acordada la incautación por el Juez o Tribunal competente, el acceso a las pruebas por parte del equipo de investigación esté sometido a la previa autorización judicial, conforme a los principios de preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la administración y de reserva de jurisdicción.

VALORACIÓN: Se acepta esta observación y se reformula lo afirmado en el citado precepto que ahora se recoge en el nuevo artículo 22.2 a) que queda redactado como sigue:

"2. En coordinación con la autoridad judicial, el investigador o investigadora encargada, así como el personal debidamente acreditado bajo su dirección que le asista durante la investigación, podrá:

a) Acceder inmediatamente y sin restricciones ni trabas al lugar del accidente o incidente, así como al bien siniestrado, su contenido o sus restos."

f) Inclusión expresa del carácter "técnico" de la investigación en el artículo 13 del APL.

EL CGPJ sugiere la inclusión expresa del carácter "técnico" de la investigación en el artículo 13 (actual artículo 11) relativo al informe final.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

VALORACIÓN: Se acepta esta observación y se incluye en el citado artículo esta mención de forma expresa.

g) Reformulación del artículo 19.3 del APL.

El CGPJ considera que, en lo que respecta a los órganos judiciales, se debe reconsiderar la redacción dada al artículo 19.3 para eliminar cualquier atisbo de duda respecto a que las previsiones recogidas en el mismo han de dirigirse exclusivamente a auxiliar al Tribunal y a facilitar su actuación sin injerencia alguna con la función jurisdiccional.

Para lograr tal finalidad el CGPJ considera adecuado acotar temporalmente el plazo de cumplimiento por parte de la Autoridad para realizar las manifestaciones a que se refiere el precepto, plazo que ha de ser muy breve o inmediato.

VALORACIÓN: Se acepta la observación y se reformula el actual artículo 17.3 d) *in fine* (anterior artículo 19.3) que queda redactado como sigue:

"Una vez realizadas por la Autoridad las consideraciones que estime oportunas en el plazo máximo de 24 horas desde su solicitud, corresponderá al órgano requirente adoptar una decisión, que será definitiva."

h) Nueva función del Presidente de la Autoridad en el artículo 32 del APL.

El CGPJ considera conveniente que la obligación de la Autoridad de poner en conocimiento de la autoridad judicial cualquier hecho o sospecha surgida de la investigación que pueda constituir un ilícito penal, tal y como recoge el artículo 22 del APL, debería ser incluido también entre las funciones de la Presidencia de la Autoridad, enumeradas en el artículo 32.

VALORACIÓN: Se acepta esta observación. Si bien ya se modificó el artículo 32 del APL (actual artículo 36) para introducir un nuevo apartado 2. l) a sugerencia del Consejo Fiscal del siguiente tenor literal:

"l) *Informar a la autoridad judicial competente cuando, durante el transcurso de la investigación, se tenga conocimiento o sospecha de la comisión de un acto en el accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal."*

i) Ampliación de lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento UE 996/2010 a los modos de transporte ferroviario y marítimo y traslación al texto proyectado del contenido íntegro de los futuros convenios.

Considera el CGPJ que la redacción efectuada en el artículo 22.2 del APL reitera de forma casi literal lo establecido en el artículo 12.3 del Reglamento UE 996/2010 que obliga a los Estados miembros a garantizar que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad (en el ámbito de la aviación civil), por un lado, y otras autoridades que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con la investigación, como las autoridades judiciales, cooperen mutuamente mediante "acuerdos previos" que han de respetar la independencia de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, con la finalidad de que las investigaciones técnicas se desarrollen con diligencia y eficacia, debiendo los Estados informar de dichos acuerdos a la Comisión.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El citado artículo 12.3 recoge las cuestiones mínimas que han de incluir los citados "acuerdos previos".

Por su parte, el APL sometido a informe del CGPJ recoge y amplía para los modos de transporte ferroviario y marítimo el contenido mínimo exigido por el artículo 12.3 del Reglamento UE 996/2010 en relación con la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil y atribuye a los "acuerdos previos" a celebrar la naturaleza de convenios de los previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Como antecedente, cabe citar que como consecuencia de la apertura de un procedimiento de infracción por incumplimiento del derecho comunitario, el 2 de febrero de 2015, se suscribió el primer Acuerdo marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los Ministerios de Justicia, de Interior y de Fomento y la CIAIAC, estableciendo el Protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, que se ha ido prorrogando sucesivamente hasta abril de 2019.

Posteriormente, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, en su sesión del día 13 de mayo de 2021, el Dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, que incluye la siguiente Recomendación:

"Octava.- También recomendamos al Gobierno solicitar, de acuerdo a la Ley Orgánica del Consejo de Estado, un informe sobre el encaje constitucional del Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre la CIAIAC, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Fomento. Este Acuerdo establece el protocolo a seguir por las instituciones firmantes para la investigación y prevención de los accidentes e incidentes de aviación civil, y su aplicación podría estar vulnerando derechos fundamentales al limitar las competencias jurisdiccionales que convendría aclarar".

Respecto a la posibilidad de extender el contenido de estos acuerdos previos a los modos marítimo y ferroviario, entiende el CGPJ que en nuestro ordenamiento los convenios no pueden tener contenido normativo ni afectar al ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que estima que en el APL debe trasladar el contenido íntegro de los futuros convenios al texto normativo, dotando con ello de carácter legal a las pautas de actuación o a las soluciones necesarias que habrían de recogerse en los futuros convenios, lo que no obsta para que posteriormente pudieran suscribirse los correspondientes convenios como mero mecanismo de cooperación, ya carente de contenido normativo.

Afirma, además, que esta solución es más idónea y justificada en la medida en la que los convenios a los que alude el APL afectan a aspectos jurisdiccionales sobre los que existe reserva de ley cualificada, como el acceso a las pruebas, por lo que exige realizar un esfuerzo por incorporar al APL, con rango de ley, todo el contenido de los futuros convenios.

VALORACIÓN: Se acepta la observación y se modifica el texto normativo para adaptarlo a estas previsiones, teniendo presente que solo se incorpora aquello que se considera que ha de estar regulado por ley y se deja a la posterior normativa de desarrollo e incluso a los convenios que puedan suscribirse con otras autoridades intervinientes en la investigación determinadas cuestiones de detalle que no resulta preciso regular en una norma con rango de ley.

Así mismo, por su evidente conexión con la materia sobre relaciones entre la Autoridad y el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, se incorpora a esta parte del anteproyecto de Ley, en los artículos 21, 22 y 23 el contenido del artículo 11 (derechos de las personas declarantes) y de los apartados 1º, 2º y 4º del artículo 12 (protección de la integridad de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la información), trasladándose el apartado 3º del mismo al artículo 10 como obligación de conservación de pruebas que tienen las partes implicadas en los accidentes e incidentes.

j) Sugerencias respecto al artículo 23 del APL.

Respecto al apartado segundo del artículo 23 del APL en la versión que ha sido informada por el CGPJ fue suprimido del anteproyecto tras el informe del Consejo Fiscal.

Por otra parte, atendiendo la observación formulada por el CGPJ en el actual artículo 28.1 (anteriormente 23.1), se suprime el término "de referencia" con relación a los testigos, atendiendo la segunda parte de la observación 57 (para ajustar el APL a las previsiones de los artículos 360 y ss de la LEC y 410 y ss. de la LCRIM).

k) Exclusión del término "comunitario/a".

De acuerdo con lo previsto en el Tratado de Lisboa (apartado tercero del artículo 1 del Tratado de la Unión), la Unión "sucederá y sustituirá a la Comunidad Europea" cuyo Tratado constitutivo pasa a denominarse "Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea". A partir de ese momento es habitual la utilización como términos equivalentes de expresiones como "Derecho comunitario", "Derecho europeo" y "Derecho de la UE". En el presente APL se ha utilizado el término "derecho comunitario" como equivalente a "derecho de la UE" o a "derecho europeo". No obstante, y en atención a que el CGPJ considera terminológicamente más correcto no apelar al término "comunitario/a" se acepta esta observación y se modifican en tal sentido tanto la MAIN como el texto del APL.

E.V. Aprobación previa

El Ministerio de Hacienda y Función Pública ha remitido un primer informe en el trámite de aprobación previa, con las siguientes observaciones:

a) Oportunidad y justificación para la creación de la AITAT.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública cuestiona la oportunidad para que la Autoridad pueda crearse, ya que las actuales Comisiones de investigación gozan de plena independencia funcional sin que considere necesario reforzar la misma**.**

Al respecto, se considera que la actual organización de la autoridad nacional de investigación de accidentes debe evolucionar de las actuales Comisiones de investigación a un organismo con personalidad jurídica propia, cuya autonomía e independencia sean totalmente incuestionables, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito europeo e internacional.

La creación de un organismo independiente que se encargue de llevar a cabo las investigaciones de accidentes e incidentes en todos los modos de transporte da respuesta a los requerimientos y recomendaciones de distintas instancias nacionales y europeas que ponen de manifiesto las carencias de las actuales Comisiones de Investigación desde el punto de vista de su independencia orgánica y financiera. Entre ellos, se resumen los siguientes:

- La primera recomendación del Dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair de 22 de abril de 2021, es la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

creación de un órgano multimodal de investigación y prevención de accidentes con víctimas múltiples. Este Dictamen ya toma conocimiento de que está en fase de elaboración el anteproyecto de Ley de creación de esta Autoridad Administrativa.

- También la Asociación de Víctimas del citado accidente de Spanair, ha venido reclamando la creación de un órgano multimodal de investigación y prevención de accidentes aéreos con víctimas múltiples, al modo de la NTSB norteamericana.

- En relación con lo anterior, desde 2015, se empezaron a plantear Proposiciones no de Ley en Parlamentos Autonómicos (Canarias, Comunidad de Madrid), por las que se instaba a la creación de este Organismo multimodal.

- En el ámbito de la UE, la Comisión Europea se ha mostrado interesada en el refuerzo de la independencia de la estructura administrativa dedicada a las investigaciones técnicas de accidentes en los modos de transportes ferroviario, marítimo y de aviación civil.

En 2013, la Comisión abrió un procedimiento de infracción al Reino de España por falta de independencia de la CIAF, que fue cerrado sin sanción, tras asumir determinados compromisos de modificación de la normativa reguladora de su organización y del procedimiento de investigación, así como para garantizar su independencia financiera.

Con la nueva Autoridad, tal y como se ha diseñado, se refuerza sustancialmente la autonomía y la independencia de la investigación de accidentes e incidentes no sólo desde el punto de vista funcional sino, también, orgánico y financiero.

Para lograr constituir un organismo verdaderamente independiente, es imprescindible, como punto de partida, asegurar la neutralidad de sus órganos de gobierno frente al poder político y también frente al sector afectado por su ámbito de actuación. Por ello, es conveniente sujetar su régimen jurídico a principios de inamovilidad (causas de cese tasadas), prohibición de reelección o duración limitada del mandato, pero también es conveniente establecer la dedicación exclusiva de los miembros de su órgano de gobierno y su consiguiente sometimiento a un estricto régimen de incompatibilidades.

En contra de lo que sucede en las actuales Comisiones de Investigación, en las que la independencia viene garantizada únicamente mediante la aplicación de las causas generales de abstención y recusación, en la nueva Autoridad la persona que ostente la Presidencia y las Consejeras y los Consejeros, tendrán dedicación exclusiva y estarán sometidos a un régimen de incompatibilidades tanto durante el ejercicio de su cargo como en un periodo de dos años tras el cese en el que no podrán ejercer actuaciones relacionadas con las competencias de la Autoridad en el ámbito privado lo que, refuerza la total independencia a la que invita la normativa tanto nacional como europea.

Por otro lado, al gozar de personalidad jurídica diferenciada del Ministerio se refuerza su independencia, tal y como exige la normativa de la UE, respecto de las autoridades nacionales de supervisión, que son AESA, AESF y el propio MITMA a través de la DG de la Marina Mercante.

Todo ello se complementa con el refuerzo de la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de los miembros de la Autoridad, el establecimiento de un régimen de acceso a la información bajo el principio de transparencia, regulando los supuestos en los que la misma tiene el carácter reservado, así como el principio de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

cultura justa en la investigación técnica de accidentes, y la previsión de las relaciones de colaboración con el Poder Judicial, la Fiscalía y las Cortes Generales.

Así mismo, por lo que se refiere a la autonomía financiera, resulta indispensable que la Autoridad disponga de medios financieros propios que no se puedan considerar condicionados por el Ministerio, que es uno de los sujetos que pueden ser objeto de investigación. Es importante destacar que el sistema diseñado tiende a una progresiva disminución de la transferencia presupuestaria a medida que se incrementen los ingresos por participación en tasas, en una tendencia creciente a la autofinanciación. Además, con la nueva estructura prevista se optimizan los recursos dedicados a la materia, sin perjuicio de garantizar la especialización del personal destinado a desarrollar las investigaciones y a elaborar los informes, que se estructura en unidades especializadas para cada modo de transporte.

La elección de la figura de la Autoridad Administrativa Independiente es el resultado de un minucioso proceso de análisis en el que se incluye el examen previo de otros organismos similares existentes dentro y fuera de Europa. Los modelos se diferencian en función de dos variables: la naturaleza jurídica de la Autoridad de Investigación (si forma parte, como órgano colegiado de una estructura administrativa ministerial o si, por el contrario, cuenta con personalidad jurídica diferenciada, como autoridad independiente) y el ámbito funcional sobre el que actúa (si su investigación se centra en los accidentes de un único modo de transporte o si, por el contrario, su actuación es multimodal).

Teniendo en cuenta la conjugación de las opciones existentes dentro de cada una de las variables mencionadas, el panorama internacional proporciona ejemplos organizativos diversos, sin que exista un modelo predominante.

Así, mientras Alemania, Francia, Reino Unido e Irlanda tienen, como España actualmente, un órgano de investigación por cada modo de transporte, otras, como Países Bajos, Austria y Suecia tienen órganos multimodales cuya actuación se extiende a los tres modos de transporte (incluyendo, en el caso de Austria, el transporte fluvial y en teleférico).

Fuera de Europa, Australia cuenta con un organismo del Gobierno con estatuto de agencia independiente y con personalidad jurídica propia que investiga los accidentes en el ámbito aéreo, marítimo y ferroviario. Del mismo modo, En Estados Unidos, la National Transportation Safety Board (NTSB) es una agencia federal adscrita al Congreso de los Estados Unidos, que investiga todos los modos de transporte, incluido el transporte por oleoductos y gaseoductos. Este mismo modelo se replica en Canadá.

La conclusión de este análisis comparado es que no hay un modelo predominante, si bien entendemos que la opción elegida es la más adecuada a las necesidades de nuestro país.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Función Pública indica que las funciones asignadas a la Autoridad no encajan en el concepto de Autoridad Administrativa Independiente regulado en el artículo 109 LRJSP, ya que no son de "*regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas*".

A ese respecto, a la vista de la evolución de la regulación de los organismos pertenecientes a la denominada "*Administración independiente*", se ha considerado que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

era preferible acudir a esta figura, prevista expresamente en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en lugar de crear un nuevo organismo excluido de la regulación general, como ente singular con régimen propio.

Por otro lado, se considera que la expresión de "*supervisión de carácter externo*" del artículo 109 LRJSP es un concepto indeterminado en el que nada impide que puedan encontrar cabida Autoridades Administrativas Independientes como AIREF, cuya actuación finaliza con un informe con recomendaciones, tal y como se prevé con la Autoridad. Por tanto, dentro de este concepto cabe considerar incluido el ámbito de actuación de la Autoridad.

Como se señaló ante la misma observación del Ministerio de Hacienda y Función Pública en el informe emitido antes del trámite de aprobación previa, actualmente, en el sector del transporte, la supervisión de la seguridad no es estrictamente reactiva y sancionadora, ya que desde hace años ha incorporado un enfoque preventivo.

Por ello, entendemos que la Autoridad forma parte, en sentido amplio, del sistema de vigilancia de la seguridad en los transportes, ya que desde el punto de vista de la prevención participa en la supervisión de la seguridad del sistema en su conjunto.

Debe tenerse en cuenta, por tanto, que el nuevo organismo multimodal ejercerá de autoridad nacional de investigación técnica de los accidentes con la finalidad de mejorar la seguridad de los transportes desde la perspectiva de la prevención, mediante la formulación de recomendaciones que, si bien no tienen carácter vinculante, constarán en un registro de carácter público, en el que también deberán figurar las eventuales razones alegadas por las personas a las que van destinadas para no seguirlas.

Finalmente, a efectos organizativos, debe partirse de la necesaria separación entre la entidad nacional que asuma las funciones de investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil, ferroviarios y marítimos de las Autoridades Nacionales de Seguridad, que asumen las funciones de supervisión, dado que la investigación técnica debe ser independiente de ellas.

Esta separación organizativa viene determinada por cada una de las normas de la UE de aplicación a la investigación técnica de accidentes o incidentes:

- El artículo 4.2 del Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, señala que el órgano u organismo de la investigación debe ser *"**independiente desde el punto de vista funcional, especialmente de las autoridades aeronáuticas nacionales responsables** en materia de navegabilidad, certificación, operaciones de vuelo, mantenimiento, concesión de licencias, control del tránsito aéreo o de la explotación de los aeródromos, y en general, de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses o misiones pudieran entrar en conflicto con la función que se haya confiado a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o que pudieran influir en su objetividad."*

- El artículo 22.1 de la Directiva (UE) 2016/798, sobre seguridad ferroviaria, dispone que *"**cada Estado miembro velará por que las investigaciones sobre los accidentes e incidentes** a que se refiere el artículo 20 **sean efectuadas por un organismo permanente**, que dispondrá de al menos un investigador capaz de desempeñar la función de responsable de la investigación en caso de accidente o incidente. Dicho organismo será **independiente, en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria, de cualquier administrador de infraestructuras, empresa ferroviaria, organismo de tarifación, organismo de adjudicación y organismo de evaluación de la conformidad y de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en***

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación. Será asimismo funcionalmente independiente de la autoridad nacional de seguridad, de la Agencia y de cualquier regulador de los ferrocarriles.*"*

- El artículo 8.1 de la Directiva 2009/18/CE, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo, establece que *"**el órgano de investigación será independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado**."* Debe tenerse en cuenta que los artículos 15 y 16 prevén la recepción de los informes y la adopción de medidas conforme con ellos por las autoridades de seguridad, por que dichas autoridades son destinatarios de los mismos, y, en la medida en que su actuación puede ser analizada por el órgano de investigación, pueden considerarse un tercero implicado en la investigación.

En consecuencia, la nueva Autoridad de investigación de accidentes debe ser independiente de los siguientes órganos y organismos, que no pueden asumir las funciones de investigación técnica de accidentes atribuidas a la misma:

- En el ámbito de la aviación civil, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea asume las funciones de autoridad nacional de seguridad de las relacionadas en el artículo 4.2 del Reglamento (UE) nº 996/2010, de acuerdo con el artículo 9 del Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea,

- En el modo ferroviario, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria es la autoridad nacional de seguridad española prevista en el artículo 16 de la Directiva (UE) 2016/798, con arreglo a lo dispuesto en el Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su Estatuto.

- En el ámbito marítimo, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana asume las funciones de autoridad nacional de seguridad marítima de acuerdo con el artículo 263 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Estas funciones se ejercen a través de la Dirección General de la Marina Mercante, de conformidad con el artículo 8.1 a) del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En todo caso, el Consejo de Estado en su Dictamen sobre el anteproyecto se ha pronunciado sobre la configuración de la autoridad de investigación de accidentes e incidentes como Autoridad Administrativa independiente, señalando sobre el particular lo siguiente:

> *"Se ha cuestionado también la forma jurídica contemplada para la futura autoridad. El anteproyecto la configura como Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*
>
> *En su informe, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública expresó que las funciones asignadas a la nueva entidad -la investigación de accidentes- no se corresponden con las propias de dicha figura: en concreto con las de "regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas" a que hace referencia el mentado precepto de la Ley 40/2015.*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El Consejo de Estado considera que no concurre el reparo aducido. La actividad de regulación y supervisión es consecuencia directa de la afirmación del denominado Estado garante, que ha sustituido al Estado prestador en determinados ámbitos económicos de marcado interés general. El Estado ha cedido su titularidad sobre diversas actividades -tradicionalmente calificadas como servicio público- al mercado, a los sujetos privados. La razón de la cesión ha venido motivada en gran número de casos por la imposibilidad de seguir desarrollándolas con eficacia por razones de su evolución y complejidad tecnológica.

La señalada cesión no ha comportado sin embargo un desinterés o abandono completo del Estado sobre dichas actividades. Solo ha determinado un cambio de su papel. Un papel que se centra ahora en garantizar que las actividades desenvueltas por los sujetos privados se acompasan con los intereses generales.

La legislación y la doctrina han justificado la intervención estatal garante en la noción de riesgo generado por el desenvolvimiento de las actividades por los sujetos prestadores. Intervención precisa para determinar los riesgos permitidos, delimitarlos y repartir las eventuales responsabilidades dimanantes de los daños producidos a sus resultas. Toda la actuación pública encaminada a estas concretas finalidades constituye el objeto propio de la actividad de regulación. Frente a la clásica Policía administrativa dirigida a la defensa frente a los peligros, la regulación y supervisión, tienen por objeto acotar los riesgos generados por las actividades privadas, asegurar el cumplimiento de las normas que lo hacen y determinar las responsabilidades dimanantes de su inobservancia.

La actividad de regulación se concreta en una actuación normativa y no normativa que tiene como destinatarios a los operadores de los sectores económicos afectados, sin vincular por tanto ni a los usuarios ni a los ciudadanos en general -de ahí que el instrumento normativo empleado sea por la general la instrucción o la circular normativa-.Se justifica técnicamente en la peculiar posición en que se encuentran los operadores en el mercado, adquirida en virtud de una autorización que no se agota en el momento de su otorgamiento, sino que los ubica en una situación de contenido variable y permanente vigilancia por los poderes públicos.

El alcance de la actividad de regulación es muy amplio. Comprende el establecimiento de técnicas de control para el inicio de la actividad, de exigencias para su ejercicio -sobre la organización y estructura económica del operador, sobre transmisión de títulos habilitantes, etc.-, de comprobaciones del modo de desenvolver las labores y, en fin, de inspección y determinación de responsabilidades en el caso de que el riesgo se haya concretado. No comprende, sin embargo, la determinación de las políticas rectoras de las actividades de mercado concernidas en cada caso -que queda reservada para los gobiernos-. La actividad de regulación es esencialmente técnica, si bien ha de acomodarse a los citados criterios políticos de ordenación que le sirven de guía.

El carácter técnico propio de las actividades reguladas ha hecho que su gestión y tutela se encargue -siguiendo el modelo anglosajón de agencias- a organismos públicos independientes -fuera de la dirección de los gobiernos-, neutrales -fuera de los intereses políticos y de los propios operadores del mercado- y especializados. En el caso de España, se encomiendan a un determinado tipo de Administraciones independientes: en concreto, a las Autoridades Administrativas Independientes, reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La aplicación de lo dicho al caso examinado lleva a concluir que no existe impedimento para calificar la entidad que se pretende crear como Autoridad Administrativa Independiente. Esta tiene por razón de ser la investigación de accidentes en diversos modos de transporte -el marítimo, el ferroviario y el aéreo- . Las actividades desarrolladas por estos participan en mayor o menor medida de la condición de reguladas. Y, entre las potestades administrativas encaminadas a ordenarlas, como se ha señalado, se comprenden las atinentes a su inspección, verificación y supervisión y al examen y determinación de las responsabilidades dimanantes de los riesgos creados por su desenvolvimiento. En consecuencia, la actividad a desarrollar por la futura Autoridad se incardina sin violencia en el concepto de "regulación y supervisión de carácter externo" a que se refiere el artículo 109 de la Ley 40/2015, como elemento definidor de las Autoridades Administrativas Independientes.

La configuración de la autoridad competente para investigar los accidentes en los determinados modos de transporte como Autoridad Administrativa Independiente asegura su independencia orgánica y funcional, exigida por la regulación de la Unión Europea y demás organizaciones internacionales."

b) Regulación detallada de la organización y funcionamiento de la AITAT.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública cuestiona que se regule de manera detallada la organización y funcionamiento de la AITAT en una norma con rango de Ley, entendiendo que tiene contenido propio de unos Estatutos y que no se debe congelar el rango normativo para no dificultar futuros cambios en la regulación. Solicitan así mismo una propuesta de Estatuto Orgánico en la que se analice y valore la estructura prevista para la entidad.

No se acepta la observación formulada ya que se pretende una Autoridad independiente, alejada lo más posible del poder ejecutivo, cuyos órganos y organismos pertenecientes a la Administración general del Estado pueden ser objeto de investigación por la misma.

Por ello, su estructura orgánica básica y su régimen de funcionamiento deben establecerse por el poder legislativo, y no ser dependientes de la potestad reglamentaria del Gobierno.

c) Artículo que contenga de manera específica el régimen jurídico de la AITAT:

El Ministerio de Hacienda y Función Pública solicita que se incluya un artículo específico que señale el régimen jurídico al que se somete la Autoridad: Ley de creación y sus estatutos y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto diversas leyes administrativas (LRJSP, LPAC, LGP, LCSP, LPAP) así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación y que, en defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común. Además, señala que debería hacerse mención expresa a que esta Autoridad estará sujeta al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se acepta y se modifica el apartado cuarto del artículo primero.

d) Plazo de las investigaciones:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que en el artículo 13 del anteproyecto de Ley se debe señalar que el plazo de las investigaciones (de 12 meses), debe comenzar con el acuerdo de inicio del procedimiento y no desde la fecha de accidente o incidente.

No se puede aceptar, toda vez que en la normativa de la UE se exige que el informe esté finalizado en el plazo de 1 año desde la fecha de accidente o incidente, por lo que no incluir este "*dies a quo*" supondría una infracción del Derecho de la UE.

e) Nombramiento de Presidente y Vocales:

El Ministerio de Hacienda y Función Pública cuestiona que se proponga que para el nombramiento del Presidente y Consejeros se exija un acuerdo por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión parlamentaria correspondiente, al no considerar que ello otorgue mayor autonomía o independencia al organismo. Además, señala que esta intervención parlamentaria no se corresponde con el rango orgánico de Director General.

Por otro lado, proponen una corrección técnica relativa al "*plazo de un mes natural*" que tiene el Congreso para vetar al candidato a Vocal, puesto que sólo pueden ser naturales o hábiles los días.

Respecto a la participación del Congreso de los Diputados en el nombramiento de los miembros de la Autoridad, resulta necesario para fortalecer la independencia de la misma respecto del Poder Ejecutivo. De hecho, en el nombramiento de los miembros actuales de las Comisiones, ya está articulada una participación del Congreso de los Diputados.

Además, en el Dictamen de la Comisión de Investigación parlamentaria del accidente de Spanair, se señala que la Autoridad debería tener dependencia del Congreso de los Diputados, desvinculado del Poder Ejecutivo.

Así mismo, hay que tener en cuenta que esta participación del Congreso de los Diputados, es común entre las Autoridades independientes, como ocurre con el nombramiento de los miembros del Consejo de Seguridad Nuclear, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o de la Agencia Española de Protección de Datos.

Por lo que se refiere al rango orgánico de Director General, se considera fundamental que el Presidente y los Consejeros tengan la condición de altos cargos para que estén sujetos al régimen de incompatibilidades previsto en la normativa general y que es necesario para fortalecer su régimen de independencia.

Finalmente, se acepta la corrección técnica sobre el plazo de un mes para que el Congreso pueda ejercer su veto.

f) Directores de Investigación Técnica y Secretario General:

El Ministerio de Hacienda y Función Pública cuestiona los requerimientos de titulación previstos (relacionados con el ámbito material propio de la Dirección y grado en Derecho), por no ajustarse a lo previsto en el artículo 67 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público respecto del nombramiento de Subdirectores Generales.

Además, cuestiona que sean nombrados por el Presidente de la Autoridad, ya que deberían ser nombrados y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario del que dependan.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Al respecto, cabe señalar que se ha optado por un órgano colegiado en el que los vocales no tienen una especialización sectorial por modos de transporte, como pedían en algunas organizaciones profesionales, con la finalidad de poder incluir a especialistas en aspectos importantes para la investigación, como son los factores humanos o los aspectos organizacionales, entre otros.

La especialización por modos, que es necesaria y exigida por la normativa de la UE de cada uno, se garantiza con las Direcciones Técnicas, cuyo titular debe tener la debida cualificación en este ámbito, por lo que no se acepta la observación formulada.

Por lo que se refiere al Secretario General, se consideraba conveniente exigir la titulación en Derecho a la vista de las funciones atribuidas y de la complejidad jurídica que puede conllevar la aplicación de las normas relativas al acceso a la información reservada o a las relaciones con el Poder Judicial. No obstante, dado que no se contraviene lo dispuesto en la Directiva y ante la reiteración del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se acepta la observación formulada.

En cuanto a la autoridad que los nombra, no se considera que deba ser un alto cargo del Ministerio de adscripción para no cuestionar su independencia. De hecho, actualmente, el Secretario de la CIAIAC es designado por el Pleno de la misma de acuerdo con lo establecido en su normativa reguladora (artículo 8.3 del Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil).

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, dado que el régimen jurídico de la Autoridad es el establecido en su ley de creación, no habría colisión con lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, ya que no se aplicaría en ese aspecto.

g) Régimen de suplencia de los Consejeros:

El Ministerio de Hacienda y Función Pública solicita que se regulen expresamente los suplentes de los Consejeros.

Al respecto, cabe indicar que, a diferencia del Presidente, que tiene funciones propias, los Consejeros ejercen sus funciones a través de su participación en un órgano colegiado, por lo que rigen, en caso de ausencia, vacante o enfermedad, las reglas de quórum para la adopción de las decisiones.

Así mismo, al ser los Consejeros miembros con dedicación exclusiva y no en representación de otros órganos o instituciones, tampoco cabe establecer que se designe un suplente a los mismos.

h) Convenios de colaboración:

Solicitan que en el artículo 32.2 K), la referencia *"convenios de colaboración",* se sustituya por la de *"convenios".*

Se acepta y se modifica en este sentido.

i) Unidad de relaciones con las víctimas:

Para no congelar el rango normativo, el Ministerio de Hacienda y Función Pública considera que la Unidad de relaciones con las víctimas, a la que corresponde mantener informadas sobre el proceso de la investigación a las víctimas, a sus familiares y a las asociaciones de víctimas directamente afectadas por la investigación de que se trate,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

debe formar parte del Estatuto Orgánico o ser meras previsiones de la Relación de Puestos de Trabajo.

Se considera que las funciones de relaciones con las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas, en el caso de un accidente, son de tal entidad que deben estar reflejadas en una norma con rango de Ley.

Como se ha señalado, se pretende una Autoridad independiente, alejada lo más posible del poder ejecutivo, y que no quede sometida a su potestad reglamentaria en aspectos esenciales.

j) Intervención Delegada:

El Ministerio de Hacienda y Función solicita que se señale en el artículo 37.5, que la Intervención Delegada en la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte, tendrá dependencia orgánica (además de la funcional) de la Intervención General de la Administración del Estado.

Se acepta y se modifica en este sentido.

k) Incremento de estructura orgánica y gasto público:

En primer lugar, el Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que conforme a los criterios de simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, no se deben producir incrementos orgánicos, salvo que existan nuevos ámbitos competenciales, y siempre que no puedan ser asumidas por órganos preexistentes. Y con esta Autoridad se crean 1 Dirección General (Presidente) y 5 Subdirecciones Generales (3 Direcciones Técnicas, 1 Secretaría General y 1 Intervención Delegada).

Por otro lado, como en la MAIN se estima un impacto presupuestario de la creación del organigrama de personal de 1.122.740,44 €, se aplica la disposición adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, que dispone que "*Cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto de los gastos de personal superior al autorizado en el artículo 19 y en los demás preceptos de esta Ley que establezcan normas específicas en la materia*." Como señalan que sólo caben a este supuesto las excepciones previstas en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, señalan que se debe eliminar de la misma la referencia a que "*mediante el presente anteproyecto de ley se establece una excepción al principio general establecido en la Disposición Adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*".

Además, recuerda que se puede dotar a los órganos ya existentes de los recursos humanos necesarios mediante un redimensionamiento de su Relación de Puestos de Trabajo, así como la falta de efecto vinculante de las previsiones de personal de la MAIN respecto a las decisiones futuras que haya de adoptar la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) en el ejercicio de sus competencias y a la vista de las circunstancias concurrentes.

Así, señala que el impacto presupuestario que se derive del anteproyecto deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del Departamento, debiéndose recoger expresamente en la MAIN.

Finalmente, recomienda que se tenga en cuenta la fecha prevista de creación de la Autoridad a efectos de la inclusión de su Presupuesto en la Ley de Presupuestos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Generales del Estado que se está elaborando, así como el régimen presupuestario transitorio entre la fecha de creación de la misma y la fecha de aprobación de su presupuesto.

En relación con esta observación, se acepta eliminar de la MAIN la referencia a que "*mediante el presente anteproyecto de ley se establece una excepción al principio general establecido en la Disposición Adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*", entendiendo que se podrán financiar los puestos de trabajo de la AITAT en términos de homogeneidad.

En relación con el incremento orgánico, se considera que la creación de la AITAT exige que se dote de un organigrama directivo nuevo con los rangos ya expuestos. Se considera que la estructura prevista en el Anteproyecto es la mínima necesaria para atender a los requerimientos de independencia establecidos en la normativa de la UE e internacional sobre la materia y muy inferior a la solicitada por las distintas organizaciones y asociaciones en la fase de audiencia.

Además, dada la regulación establecida en materia de fuentes de financiación, a raíz de su puesta en marcha, la Autoridad tenderá a una autofinanciación progresiva de su funcionamiento.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública ha otorgado su aprobación previa, supeditado a la atención de una serie de observaciones:

a) En primer lugar, señala respecto al Título II (artículos 25 a 35) sobre la organización y funcionamiento de la Autoridad Administrativa, que no resulta deseable establecer una regulación tan detallada como la que se propone en una norma con rango de ley, por un lado, por analogía con el artículo 93 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece tal estructura organizativa como contenido propio de los Estatutos de los organismos públicos estatales, y, por otro, porque dicha regulación supone una congelación de rango normativo que dificultaría futuros cambios en la regulación.

   Se considera conveniente que la estructura mínima de la Autoridad, con Direcciones técnicas especializadas por modos de transporte que se encargarán de la realización de las investigaciones técnicas, cumpliendo con las exigencias de especialización que se derivan de la normativa de la UE sobre investigación de accidentes, y una Secretaría General como órgano con funciones transversales, como las relaciones con otras instituciones y con las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas así como las de servicios comunes de la Autoridad, quede configurada en la Ley, con referencia a las funciones que asumen sus titulares.

   No obstante, con el fin de atender a la observación formulada, se eliminan determinadas previsiones sobre el rango orgánico de las mismas, así como de los requisitos del nombramiento de las personas titulares de las mismas, que se determinarán en el Estatuto orgánico de la Autoridad.

b) En segundo lugar, respecto al artículo 1.4, relativo al régimen jurídico del ente, señala que no se cita la normativa en materia de función pública y, en particular, no se menciona que el personal de la entidad se rija por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ni tan siquiera supletoriamente, lo que puede generar inseguridad jurídica, al no quedar claramente determinado en el anteproyecto de ley ni la tipología de empleados que forman la entidad, ni el concreto régimen de personal, ni la aplicabilidad de la normativa general de función pública. Por tanto, considera necesario regular el régimen de personal de la nueva autoridad administrativa que se crea.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se acepta la observación y se incluye un apartado específico en el artículo 1 para recoger el régimen jurídico del personal de la Autoridad, con referencia expresa aprueba al texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. Dado que en el Título II del anteproyecto de Ley se establecen determinadas reglas sobre el nombramiento, causas de cese y régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo, y que los requisitos para el nombramiento de los titulares de las Direcciones técnicas y la Secretaría General se determinarán en el Estatuto orgánico, también se incluye entre el régimen jurídico aplicable lo dispuesto en esta Ley y su Estatuto orgánico.

Se establece que el personal será funcionario o laboral y que la Autoridad elaborará y aprobará su relación de puestos de trabajo, en el marco de los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, respetando el límite de gasto de personal establecido en el presupuesto, y que en dicha relación de puestos de trabajo constarán, en todo caso, aquellos puestos que deban ser desempeñados en exclusiva por funcionarios públicos, por consistir en el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas y la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas.

Así mismo, se señala que la selección del personal directivo se ajustará a los principios de competencia y aptitud profesional, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en su Estatuto orgánico.

c) Finalmente, señala que ha de recogerse expresamente en la MAIN que el impacto presupuestario que se derive del anteproyecto deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Se acepta la observación y se modifica la MAIN en este sentido.

F. <u>Dictamen del Pleno del Consejo de Estado</u>, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Con fecha 2 de marzo de 2023 el Consejo de Estado en Pleno emitió por unanimidad dictamen sobre el anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad.

En el mencionado dictamen realiza, en primer lugar, una descripción detallada del articulado del anteproyecto, analizando el extenso expediente que le fue remitido con indicación de los tramites efectuados y de los informes evacuados en cada uno de ellos. Tras analizar el contenido de la presente MAIN, no formula ninguna observación al anteproyecto por razón de su tramitación.

A continuación analiza los títulos competenciales invocados por la norma y concluye que no carece de sentido la invocación del artículo 149.1.25ª de la Constitución relativa a las “bases del régimen minero y energético” que hace la disposición final cuarta del anteproyecto, resultando adecuada en relación con el artículo 5.2 y en consonancia con los títulos invocados por el real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

Alude, posteriormente, a una serie de cuestiones de carácter general que se han suscitado a lo largo del procedimiento de elaboración del anteproyecto, en concreto:

1. **La necesidad y oportunidad de crear una autoridad única en materia de investigación de accidentes**, concluyendo que examinada la regulación

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

internacional y de la Unión Europea aplicable, no se aprecia la imposibilidad jurídica de unificar en un único organismo las labores pretendidas siempre que se respeten los criterios de independencia, suficiencia y especialidad.

2. **La configuración de la Autoridad como Autoridad Administrativa Independiente**. Tal como se ha señalado anteriormente en esta MAIN en el análisis de las observaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a este respecto el Consejo de Estado manifiesta que la futura Autoridad se incardina sin violencia en el concepto de "regulación y supervisión de carácter externo" a que se refiere el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como elemento definidor de las Autoridades Administrativas Independientes y que la configuración de la autoridad competente para investigar los accidentes en los determinados modos de transporte como Autoridad Administrativa Independiente asegura su independencia orgánica y funcional, exigida por la regulación de la Unión Europea y demás organizaciones internacionales.

3. **El rango de la norma proyectada y su contenido**. A este respecto el Consejo de Estado coincide con el criterio manifestado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y considera procedente depurar el texto para que determinadas previsiones se recojan en el futuro Estatuto orgánico o en disposiciones reglamentarias de desarrollo.

4. **El principio de especialización de la autoridad proyectada y la configuración de la Autoridad**. En este punto el Consejo de Estado considera que deben introducirse en el anteproyecto las modificaciones necesarias para asegurar la especialización de quienes ostenten la condición de Consejeros de la Autoridad. Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

5. **El ámbito de aplicación objetivo de las competencias de la Autoridad**. A este respecto el Consejo de Estado no formula ninguna objeción al ámbito de aplicación definido por la norma, pues sus previsiones, de un lado, se acomodan a las normas supranacionales que resultan de obligado cumplimiento y, de otra parte, entran en el ámbito propio de la decisión del prelegislador.

Finalizados estos pronunciamientos generales el Consejo de Estado procede a efectuar determinadas observaciones al texto del anteproyecto:

Con respecto a la exposición de motivos, manifiesta que cumple adecuadamente la función de justificar la oportunidad y necesidad de la norma, describe su contenido y novedades, y explica su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no obstante, únicamente formula una serie de observaciones de carácter formal que se aceptan íntegramente.

Respecto al título preliminar, y en consonancia con una de las consideraciones preliminares señaladas anteriormente, considera el Consejo de Estado que las previsiones contenidas en los párrafos segundo y tercero del apartado 5 del artículo 1 del anteproyecto, relativos a la relación de puestos de trabajo y a la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

selección de personal, deberían ser suprimidos al ser propias del Estatuto orgánico. Se acepta esta observación y se procede a su eliminación.

En lo relativo al título I, se aceptan las observaciones efectuadas respecto a los artículos 2, 5 y 7. En lo relativo a este último, el Consejo de Estado considera que, si bien la expresión "cultura justa" se acomoda difícilmente a los conceptos actuales existentes en nuestro ordenamiento, no resulta procedente objetar su empleo por tratarse de una terminología incluida en las normas europeas y recibida por otros ordenamientos foráneos, si bien manifiesta que el empleo de "cultura justa" debería ir entrecomillado a fin de significar su singularidad. Por otra parte, considera adecuado y preferible que el anteproyecto no incluya en su parte dispositiva una definición prescriptiva y cerrada de dicho principio pues junto con las normas sectoriales que sean de aplicación directa, la conceptualización contenida en la exposición de motivos del anteproyecto podrá operar como contexto interpretativo.

En otro orden de cosas, se acepta la observación efectuada respecto al apartado 4 del artículo 7 y se incorpora la referencia genérica a "las personas que participen en el procedimiento".

Respecto al artículo 8, se aceptan todas las observaciones realizadas y, en particular, la relativa al artículo 8.3 que se considera esencial. A tal efecto, se menciona expresamente que los investigadores no aceptarán ni solicitarán instrucciones de nadie, eliminando la referencia a ningún "organismo o entidad, público o privado, distinto a la Autoridad".

Se aceptan igualmente las observaciones formuladas a los artículos 9, 10, 12 y 13.

En lo concerniente al régimen de la información de la investigación (Capítulo IV del título I) el Consejo de Estado considera que, en términos generales, la redacción prevista en el anteproyecto es equilibrada y proporcionada, conteniendo precisiones y matices suficientes para permitir un *modus operandi* respetuoso con los distintos derechos e intereses en juego. No obstante, sugiere algunos cambios al texto en los artículos 15, 16 y 17 que se aceptan íntegramente.

En particular, cabe mencionar que en el artículo 15.2 b) se ha considerado adecuado eliminar la referencia a la posibilidad de que la Autoridad facilite información a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación sobre las declaraciones provisionales e informes preliminares que en su caso se hayan emitido, para evitar cualquier distorsión que pudiera producir su conocimiento si finalmente tales informes o declaraciones no resultan confirmadas.

En lo relativo a las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, el Consejo de Estado manifiesta que la obligación de participar la *notitia criminis* a que se refiere el artículo 20.1 ya está prevista conforme a la legislación procesal penal vigente y es ajustada al deber de reserva, tal como se configura en el artículo 17, pues queda expresamente preservado. Considera, además, adecuado mantener esta previsión en el texto del anteproyecto porque concreta a quién incumbe el deber de comunicación dentro de la Autoridad, a la persona que ostente la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Presidencia, lo que se estima adecuado de acuerdo con sus funciones de representación *ad extra* (artículo 36.2.a) y l).

Respecto a los convenios de cooperación que la Autoridad podrá firmar con el CGPJ y el Ministerio Fiscal a que se refiere el artículo 20.4, el Consejo de Estado recuerda que el CGPJ ha requerido que se incluya en el anteproyecto el contenido que tendrán los "acuerdos previos" a que se refiere el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 para salvaguardar el principio de legalidad en los ámbitos marítimo y ferroviario, dado que los acuerdos previos son administrativos y carecen de efectos normativos lo que el Consejo de Estado considera pertinente darles cobertura legal, así como a los aspectos que podrán incluir, en particular para los citados ámbitos marítimo y ferroviario, dado que los citados convenios irán más allá de meros protocolos de actuación o declaraciones generales y generarán auténticas obligaciones jurídicas.

En otro orden de cosas, formula una serie de observaciones a los artículos 21 a 28 que se aceptan y se procede a incorporar en el texto normativo.

Especial mención merece lo establecido por el Consejo de Estado respecto a lo dispuesto en el artículo 23 del anteproyecto sobre la posibilidad de que el testimonio de las personas que declaren pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación, que ha sido muy criticado por varios organismos que han presentado alegaciones sobre la base de que la existencia del mínimo riesgo de que las declaraciones sean usadas en contra de quien las realiza en un proceso judicial conduce a que los declarantes rechacen colaborar o responder a nada, quedando así privada la investigación de información fundamental y muy valiosa.

Sobre esta afirmación el Consejo de Estado manifiesta que "el tenor final del artículo 23.2 puede decirse que responde a una solución de compromiso en la que se han limado expresiones presentes en versiones previas del texto", además, añade que "la finalidad y los límites de la investigación técnica de accidentes e incidentes no pueden prevalecer de manera absoluta sobre cualquier otro interés público, como es el de la persecución del delito, estimándose que el texto del anteproyecto contiene previsiones equilibradas al efecto".

Al respecto de la posibilidad de que las personas adscritas a la Autoridad participen en los procesos judiciales a que se refiere el artículo 27 del anteproyecto, el Consejo de Estado considera que de mantener esta previsión es preciso explicar la razón en la presente MAIN ante la fuerte oposición de las actuales comisiones de investigación. Si bien manifiesta que la previsión efectuada en el artículo 25.2 palía la eventual necesidad de acudir a peritos de la Autoridad.

A este respecto, se considera necesario mantener tal previsión ya que en la práctica es un supuesto que se produce con cierta frecuencia y habitualmente los miembros de las actuales comisiones de investigación solicitan informe a los servicios jurídicos del Departamento con objeto de saber si están o no obligados a atender la petición judicial.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Tal y como se ha señalado reiteradamente en esta MAIN corresponde a la autoridad judicial requerir las colaboraciones que estime precisas y a tenor de lo dispuesto en el artículo 462 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal “nadie podrá negarse a acudir al llamamiento del Juez para desempeñar un servicio pericial, si no estuviese legítimamente impedido”.

Por ello, desde el punto de vista de la seguridad jurídica parece adecuado mantener la regulación establecida en el artículo 27.2 del anteproyecto, máxime cuando una lectura conjunta con el artículo 25.2, permite concluir que si bien el juez podrá constituir un equipo de expertos independientes que emitan un dictamen técnico sobre el accidente o incidente para que el juez pueda valorar las responsabilidades penales del accidente, nada impide que si así lo estima oportuno, incluso tras las alegaciones que la Autoridad hubiera podido efectuar en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, corresponde a la autoridad judicial decidir. No en vano, la obligación de colaborar con los órganos jurisdiccionales tiene su origen en la Constitución y las previsiones en materia de prueba durante la fase de instrucción de un proceso penal de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por tanto, siendo ineludible la posibilidad de que una investigación técnica y un proceso judicial puedan coexistir, en aras de la seguridad jurídica y de una mejor protección de la actividad de la Autoridad parece adecuado abordar expresamente las posibles interrelaciones que pudieran producirse, siendo esta una de las que se producen con mayor asiduidad.

En lo que se refiere al título II relativo a la organización y funcionamiento de la Autoridad, el Consejo de Estado considera justificado que el grupo normativo aplicable a la Autoridad prevea todos aquellos aspectos precisos para garantizar el ejercicio independiente y específico de sus competencias, sin perjuicio de que no es conveniente dar rigidez de ley a determinados contenidos más propios de reglamento. Por ello se eliminan algunas referencias como las relativas a las retribuciones de los órganos de gobierno o las indemnizaciones por asistencia de expertos a las reuniones.

Se aceptan el resto de las sugerencias efectuadas. No obstante, merece especial mención la nueva redacción dada al artículo 32.2 del anteproyecto para garantizar la especialización técnica de quienes ostenten la condición de Consejero de la Autoridad y la modificación efectuada en el artículo 35.3 para especificar en el último párrafo que en caso de que el asunto que se someta a aprobación del Consejo sea un informe técnico, todos los miembros del Consejo podrán participar en la deliberación, pero el acuerdo se adoptará con el voto de la persona que ostente la Presidencia y de los dos Consejeros o Consejeras expertos en el ámbito material de la Autoridad a que se refiera el informe. De esta forma queda absolutamente asegurada la especialización técnica de los Consejeros que han de aprobar los informes en función del ámbito concreto de que se trate.

Finalmente, el Consejo de Estado señala que no es habitual que un cargo para cuyo nombramiento se requiere la intervención del Congreso tenga rango de Director General. Por ese motivo, se modifica el rango inicialmente asignado al titular de la Presidencia de la Autoridad, que pasa a ser el de Subsecretario. En coherencia con dicha modificación, y siguiendo el criterio del Consejo de Estado,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

se elimina la referencia a que el régimen retributivo sea el de los máximos responsables y directivos del sector público empresarial.

Al respecto del Titulo III se procede a su cambio de denominación para adecuarlo a las previsiones que contempla y a la inclusión en el mismo del artículo 39.

Se aceptan también las observaciones efectuadas respecto a las disposiciones de la parte final y las de carácter formal referidas al uso del lenguaje no sexista, a la utilización de referencias dinámicas al ministerio u órgano competente por razón de la materia, a la corrección de determinada terminología traducida directamente del inglés y a la revisión del texto para subsanar las descoordinaciones de número y género apreciadas.

Por último, siguiendo la indicación del Consejo de Estado se da una nueva redacción más clara a la disposición derogatoria en lo relativo a la Ley de Seguridad Aérea afectada y se da una nueva redacción a su artículo 11.3 para incluir la participación de la Autoridad en el Plan Estatal de Seguridad Operacional (PESO). Así mismo, con respecto al apartado 2 de la Disposición derogatoria, el Consejo de Estado entiende que su redacción es un anuncio de derogación preventiva sin plazo determinado, motivo por el cual carece de utilidad. Se acepta la observación y se suprime el citado párrafo, dejando la posible derogación de los reales decretos que regulan actualmente la investigación de los accidentes e incidentes en los ámbitos ferroviario, marítimo y de aviación civil para un momento posterior.

G. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática

Se ha recibido el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática con posterioridad a la emisión del Dictamen del Consejo de Estado.

En el mismo, se señala que teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo segundo.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, esta Oficina debe limitarse a constatar que los textos del proyecto y de su Memoria darían cumplimiento suficiente a los extremos previstos en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, siempre que su versión definitiva se adecue a las consideraciones que sobre tales extremos se realizan por el Consejo de Estado en su dictamen.

H. Trámite de sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 10 de marzo de 2023

Con carácter previo a la aprobación del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, del Gobierno, fue sometido a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 10 de marzo de 2023.

En el sometimiento a la CGSEyS se recibieron observaciones bilaterales de los siguientes Departamentos ministeriales:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

1. **Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**: propone incluir a las "autoridades pesqueras" en el artículo 9.1 b) entre las obligadas a notificar a la Autoridad de la existencia de un accidente o incidente marítimo.

   Se acepta y se modifica el texto con la redacción propuesta por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

2. **Ministerio de Defensa:** propone una nueva redacción del apartado 3 del artículo 6, para incluir correctamente la denominación de la Comisión para la Investigación Técnica de los Accidentes de Aeronaves Militares (CITAAM), y para precisar que la colaboración de esta Comisión con la Autoridad será en los accidentes e incidentes graves de aviación civil, cuando se vean involucradas aeronaves y dependencias militares de servicios de tránsito aéreo.

   Se acepta y se modifica el texto con la redacción propuesta por el Ministerio de Defensa.

3. **Ministerio de Hacienda y Función Pública**: hace referencia a las alegaciones formuladas en su momento por AESA, AESF y SASEMAR relativas a la merma que supondría la aplicación de la tasa de financiación de la Autoridad en sus ingresos.

   En concreto, el Ministerio de Hacienda y Función señala que, dado que no se aceptaron las observaciones realizadas, parece que subsistirían algunas dudas sobre el efecto que podría derivarse de financiar parcialmente la Autoridad mediante participación en las tres tasas, lo que podría traducirse en un futuro en mayores necesidades de aportaciones de los PGE, bien para la propia Autoridad, o para alguna de las Entidades referenciadas, por lo que solicita aclaración al respecto.

   Las observaciones realizadas por las tres entidades fueron elaboradas en el año 2021 y se fundaban sobre los datos derivados de las recaudaciones que cada uno de ellos había obtenido por estas tasas durante el año 2020, año en el que resulta evidente el impacto que la pandemia derivada del COVID-19 tuvo en todos los sectores del transporte. En la propia MAIN, en el apartado de análisis de impacto presupuestario, se analiza la recaudación de las tasas objeto de análisis durante los últimos ejercicios. Del análisis de dichos datos se deduce que las restricciones a la movilidad que hubo durante el ejercicio 2020 supusieron una merma muy importante de la recaudación por cada una de las tasas. No obstante, se incluyen también los datos derivados de las recaudaciones por tasas correspondientes al año 2021 en las que, en todos los casos, se observa una clara recuperación de la recaudación.

   Parece evidente que en los próximos ejercicios se mantendrá la senda ascendente en la recaudación lo cual posibilitará que la financiación de la AITAT no suponga una merca significativa para el resto de las entidades señaladas, máxime cuando la participación que se recoge en el proyecto normativo es del 2,303 % de los importes recaudados por las tasas afectadas.

4. **Ministerio de Defensa:** formula dos observaciones a los artículos 22 y 24.3, que no se aceptan por los motivos que se exponen a continuación:

   En cuanto al artículo 22, el Ministerio de Justicia considera contradictorio que se sostenga que la autoridad judicial y la autoridad administrativa independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil deben actuar coordinadas y, al mismo tiempo, que la autoridad administrativa podrá acceder inmediatamente y sin restricciones ni trabas al lugar del accidente. Por ello, propone eliminar las palabras "*inmediatamente y sin restricciones ni trabas*".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No cabe aceptar la primera observación por los motivos siguientes:

En primer lugar, no se aprecia contradicción en el hecho de que el equipo investigador tenga acceso inmediato y sin trabas ni restricciones al lugar del accidente con el hecho de que tengan que coordinar sus actuaciones con la autoridad judicial, habida cuenta de que el artículo 8.4 ya señala que se trata de personal que ostenta la condición de autoridad pública con el fin de poder obtener toda la información y pruebas pertinentes para la realización de la investigación técnica, previa autorización judicial en aquellos casos en que la misma sea necesaria.

A este fin, el anteproyecto y la normativa de la UE de la que trae causa detallan las facultades que tal personal ostenta para el ejercicio de sus funciones que en nada condicionan o menoscaban las que tiene reconocidas la autoridad judicial a la luz de nuestro ordenamiento. En este sentido, cabe recordar que en el artículo se está recogiendo una facultad que tienen los investigadores derivada del Derecho comunitario:

Así, el artículo 21 de la Directiva 2016/798, de seguridad ferroviaria, entre facultades de los investigadores señala las siguientes:

"*2. De conformidad con su legislación nacional, los Estados miembros garantizarán la plena cooperación de las autoridades responsables de cualquier investigación judicial, y se asegurarán de que se proporcione a los investigadores lo antes posible acceso a la información y a las pruebas pertinentes para la investigación. En particular, deberá proporcionárseles:*

a) acceso inmediato al lugar del accidente o incidente, así como al material rodante implicado y a las instalaciones de infraestructura y de control del tráfico y señalización relacionadas;

b) el derecho a efectuar un inventario inmediato de las pruebas y la retirada controlada de los restos, instalaciones de infraestructura o piezas a efectos de examen o de análisis;

c) acceso sin limitaciones al contenido de los indicadores y a los equipos de grabación de mensajes orales que se encuentren a bordo, y posibilidad de utilizarlo, y al registro del funcionamiento del sistema de señalización y control del tráfico;"

Por su parte, el artículo 4 de la Directiva 2009/18 sobre investigación de accidentes marítimos, señala que:

"*Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a sus respectivas legislaciones y, en su caso, a través de la colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial, que las investigaciones de seguridad:*

b) no puedan verse indebidamente impedidas, suspendidas o retrasadas a causa de tales investigaciones."

Finalmente, el artículo 11 del Reglamento 996/2010, de investigación de accidentes aéreo, entre las facultades de los investigadores, dispone lo siguiente:

"*2. No obstante cualesquiera obligaciones en materia de confidencialidad con arreglo a los actos jurídicos de la Unión o al Derecho nacional, el investigador encargado estará facultado, en particular, para: a) acceder inmediatamente y sin restricciones ni trabas al lugar del accidente o del incidente, así como a la aeronave, su contenido o sus restos*."

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En cuanto al artículo 24.3, que se refiere al intercambio de información entre las autoridades judiciales y la autoridad administrativa, el Ministerio de Justicia observa que la redacción actual parece limitar las facultades investigadoras del juez, al existir ya un procedimiento judicial abierto. Por ello, considera conveniente incluir en el artículo una referencia expresa a la Ley de enjuiciamiento criminal.

Respecto a esta segunda observación, el Conejo de Estado ha manifestado en el dictamen emitido sobre este anteproyecto lo siguiente:

"Este artículo regula el intercambio de información obtenida en sus respectivos procedimientos por la Autoridad y las autoridades judiciales, haciéndolo con el debido respeto a la preferencia de la jurisdicción penal (acceso imperativo para la autoridad judicial según el apartado 3 y únicamente posibilidad de solicitud para la Autoridad conforme al apartado 2)".

Por ello, no se acepta esta observación pues se considera innecesario manifestar que se aplicará la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el adecuado desarrollo de las funciones de la autoridad judicial y puede resultar en gran medida inconveniente su mención en este artículo, habida cuenta de que la información recabada en el marco de la investigación técnica, pese a ser accesible a la autoridad judicial en los términos establecidos en el anteproyecto, se recaba a los solos efectos de esclarecer las causas de los accidentes e incidentes y evitar su recurrencia y no para deducir de ella culpas o responsabilidades.

Finalmente cabe recordar que en el apartado primero del propio artículo 24, ya se recoge una referencia a la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

I. <u>Trámite de sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y de Subsecretarios</u>, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el 18 de enero de 2024

Con carácter previo a la aprobación del anteproyecto de Ley por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.8 de la Ley 50/1997, del Gobierno, fue sometido nuevamente a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios en su reunión de 18 de enero de 2024.

En el sometimiento a la CGSEyS se recibieron observaciones bilaterales de los siguientes Departamentos ministeriales:

1. **Ministerio de Igualdad**: formula dos observaciones.

   En primer lugar, el Ministerio de Igualdad señala que el Anteproyecto de Ley en general usa un lenguaje inclusivo y en esa misma línea, "*propone la sustitución de los siguientes términos: los interesados, propietario, usuarios y afectados… por los más inclusivos de: las personas interesadas, propietario o propietaria / persona propietaria, usuarios o usuarias / personas usuarias y las personas afectadas*. "

   Se justifica la propuesta formulada en la aplicación del artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establece lo siguiente, que establece como criterio general de actuación de los Poderes Públicos "*11. La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas*."

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

No se acepta la observación formulada, siguiendo el criterio advertido por el Consejo de Estado en el dictamen emitido.

El texto inicial fue redactado con el máximo énfasis en la utilización del lenguaje no sexista, pero el Consejo de Estado señaló que, en ciertas expresiones, el intento de evitar el uso del masculino genérico en el texto resultaba perjudicial para su lectura, por lo que se revisó nuevamente la redacción del mismo:

> *"En relación con el uso del lenguaje no sexista, no puede dejar de llamarse la atención sobre la artificiosidad de ciertas expresiones y las dificultades vinculadas con el intento de evitación del uso del masculino genérico en el texto (personas funcionarias y personas alto cargo -solo personas pueden tener tal condición Además, ni siquiera emplea a tal efecto un criterio único pues en ocasiones opta por la expresión a partir del término "persona" (persona consejera, persona investigadora), mientras que en otras lo hace por desdoblamiento de la cita en masculino y femenino (consejero y consejera, investigador e investigadora), incluso limitando a veces el desdoblamiento a los artículos (las y los testigos, las y los fabricantes). Se sugiere por ello evitar un exceso de farragosidad en el texto perjudicial para su lectura. "*

En segundo lugar, el Ministerio de Igualdad propone revisar el apartado 4 del punto de Análisis de Impactos de la MAIN relativo al impacto por razón de género, siguiendo las indicaciones de la Guía Metodológica para la realización de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En una primera contestación, no se aceptó la contestación al considerar que la evaluación del impacto de género efectuada en la MAIN se ajustaba a las características del anteproyecto de Ley, considerando que el impacto era nulo.

El Ministerio de Igualdad ha formulado nuevamente la observación, señalando que *"la valoración del impacto de género, por tanto, contribuye a calificar los resultados previstos en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad, para lo cual es preciso detallar con más profundidad los objetivos perseguidos por la norma y hacer un análisis de la situación de partida y de sus efectos en las personas a quienes va destinada".*

Teniendo en cuenta el objeto de la Ley, la creación de un organismo único multimodal que asuma las competencias de investigación técnica de los accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a tres Comisiones de investigación, concluye en relación con la MAIN lo siguiente:

"No parece adecuado, como se hace en al MAIN, afirmar que el impacto de género es nulo por el hecho de que la regulación prevista no suponga "discriminación alguna por razón de género", lo que llevaría a afirmar que toda norma no discriminatoria tiene un impacto de género positivo, por lo que se propone eliminar ese inciso y valorar si la norma proyectada contribuye o no a la eliminación de desigualdades y a la consecución de los objetivos de igualdad, a partir de datos e indicadores sobre la situación de partida."

Tras esta segunda observación formulada, se acepta, y se modifica el apartado del análisis de impacto de género en la MAIN, considerándose que tiene un impacto de genero positivo, contribuyendo a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

La disposición adicional segunda del anteproyecto de Ley establece que los nombramientos realizados en base a la ley procurarán atender al principio de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad realizados por los poderes públicos, establecido en el artículo 16 de la mencionada Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

Sin embargo, en la composición actual de las comisiones de investigación de accidentes e incidentes existentes (CIAIAC, CIAF y CIAIM), existe una clara mayoría de hombres, que desaparecerá en aplicación del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

2. **Ministerio de Hacienda**: advierten del error en la MAIN al citar el 13 marzo como fecha de aprobación por el Consejo de Ministros por primera vez, cuando fue el 14 de marzo.

   Se acepta la observación y se modifica la MAIN en tal sentido.

3. **Ministerio de Política Territorial**: solicita incluir una disposición adicional mediante la que se incorpore una cláusula sobre la determinación de la futura sede física de la nueva Autoridad Administrativa Independiente, dado que el artículo 1 del Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo, el ámbito de aplicación de dicha norma abarca a las autoridades administrativas independientes (art. 84.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), proponiendo el siguiente texto:

   > "*Disposición adicional quinta. Procedimiento de determinación de la sede física.*
   >
   > *El establecimiento de la sede física de la Autoridad se determinará de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 del Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo, por el que se establece el procedimiento para la determinación de las sedes físicas de las entidades pertenecientes al sector público institucional estatal y se crea la Comisión consultiva para la determinación de las sedes*."

   No se acepta, al considerarse que esta Autoridad no se encuentra sometido al procedimiento de desconcentración de sedes previsto en el Real Decreto 209/2022, de 22 de marzo, dado que, en realidad, supone una sucesión de estructuras administrativas existentes bajo una nueva forma jurídica que fortalece su independencia.

   Las Comisiones actuales tienen la misma función que la Autoridad que se crea con este Proyecto de Ley, es decir, la investigación técnica de los accidentes acaecidos en el modo de transporte correspondiente, para esclarecer sus causas y evitar su recurrencia. Son, actualmente, las autoridades nacionales de investigación de accidentes en cada uno de los modos bajo lo establecido en el Derecho comunitario aplicable.

   Por tanto, la función de investigación de accidentes e incidentes ya se está llevando a cabo por tres autoridades nacionales de investigación de accidentes ya existentes, adscritas al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en régimen de independencia funcional. La creación de esta Autoridad independiente que se encargue de llevar a cabo las investigaciones de accidentes e incidentes en todos los modos de transporte pretende fortalecer esta independencia otorgando personalidad jurídica y autonomía financiera, partiendo de la estructura técnica y administrativa actualmente existente.

   Esto supone que la creación de la Autoridad, garantiza la continuidad del "*expertise*" de las actuales Comisiones de investigación al prever expresamente que habrá tres Direcciones Técnicas especializadas por modo de transporte que sustituyen a las actuales Secretarías de las Comisiones existentes pero que inicialmente se nutrirían con los empleados públicos que ahora mismo las conforman.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

De acuerdo con el Derecho comunitario, como ha señalado el dictamen del Consejo de Estado, los Estados miembros deben garantizar que las autoridades nacionales de investigación de accidentes dispongan de los medios suficientes para realizar las investigaciones y sean realizadas por personal cualificado y experto en la materia.

Por tanto, se deben garantizar las condiciones para que la Autoridad disponga de personal cualificado y especializado, en el que la experiencia y la formación técnica de su personal es fundamental para que puedan desarrollarse adecuadamente sus funciones.

En definitiva, no resulta conveniente adoptar ninguna decisión que pudiera poner en riesgo la especialización técnica requerida por la legislación supranacional, máxime cuando se trata, como destaca el propio Consejo de Estado *de una especialización técnica específica, referida a cada uno de los modos de transporte, consecuencia de la distinta naturaleza, de los diversos riesgos y causas de los que provienen cada uno de ellos y de las peculiares técnicas empleadas para esclarecerlos.* Las labores concretas de instrucción de la investigación se encomiendan a las correspondientes direcciones técnicas, especializadas por razón del modo de transporte en el que se produzca el accidente o incidente (artículo 37.1) a las que compete formular las propuestas de informes (artículo 37.2.g).

Incumplir esta obligación de disponer de personal altamente cualificado, supondría vulnerar el Derecho comunitario aplicable, con la posibilidad de que se abriera por la Comisión Europea un procedimiento de infracción a España.

4. **Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes**: advierten de tres errores formales en el anteproyecto de Ley.

   En el artículo 38, apartado 2: hay un salto de la letra g) a la letra i). Faltaría el contenido de la letra h), o bien habría que renombrar los párrafos, que ahora terminan en la letra q).

   En la disposición final segunda. Uno., que modifica el artículo 237 en su totalidad, el texto de regulación, marcado entre comillas, debería comenzar con el número y título del artículo, tal y como se hace en el apartado tres.

   En la fórmula del ELÉVESE, se debería incluir el mes y año (enero de 2024).

   Se aceptan las observaciones y se modifica el APL en tal sentido.

Análisis de impactos

1. Impacto económico.

Dado el contenido de la norma, de modificación de la estructura administrativa destinada a la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, para dotarla de mayor independencia y al mismo tiempo optimizar el uso de los recursos públicos y racionalizar el régimen jurídico de la información obrante en las investigaciones, unificándolo, se considera que la norma tendrá impacto nulo sobre la economía general (competencia, empleo, productividad, precios o consumidores).

2. Impacto presupuestario.

2.1 Costes de personal.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La creación de la Autoridad tendrá impacto en los capítulos de gastos de los Presupuestos Generales del Estado al suponer la creación de:

- Un Consejo, integrado por un Presidente o Presidenta con rango de Director General y seis Consejeros o Consejeras con la condición de alto cargo, con dedicación exclusiva y respecto a los cuales la nueva ley establece que sus retribuciones serán fijadas de acuerdo con lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado respecto del régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

- Tres Direcciones de investigación técnica y una Secretaría General, cuyos cuyas personas titulares tendrán rango de Subdirector o Subdirectora General.

- Los correspondientes puestos de secretaría de alto cargo de los miembros del Consejo (dos para el puesto de Presidente o Presidenta y uno para cada uno de los Consejeros o Consejeras) y de secretaría de Subdirección General para las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica y de la Secretaría General (uno por cada Subdirección General).

Puestos a crear	Retribuciones 2023 (€)	Nº puestos	TOTAL €
Presidente Consejo	111.785,58	1	**111.785,58**
Consejeros	100.141,25	6	**600.847,49**
Secretarías Presidente y Consejeros	39.773,82	8	**318.190,56**
Directores de investigación técnica	86.582,18	3	**259.746,54**
Secretarías Directores de investigación técnica	34.559,98	3	**103.679,94**
Secretario General	86.582,18	1	**86.582,18**
Secretaría Secretario General	34.559,98	1	**34.559,98**
	TOTAL	**23**	**1.515.392,27**

El importe resultante (**1.515.392,27 €**) de la creación de dichos puestos no supondría un incremento neto, ya que, paralelamente se producirían ahorros al prescindirse de las actuales Comisiones de Investigación de Accidentes. Así, se producirían las siguientes reducciones:

- Retribuciones correspondientes a los tres puestos nivel 29 correspondientes a los titulares de las Secretarías de las actuales Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte (CIAIAC, CIAF y CIAIM), cuyas funciones pasan a ser asumidas, en cuanto a los órganos, por la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte y, en cuanto a los puestos de Secretario o Secretaria de las Comisiones de investigación, por las personas titulares de las Direcciones de investigación técnica de la Autoridad.

Puestos a suprimir	Retribuciones 2023 (€)	Nº puestos	TOTAL €
Secretario Comisión de Invetigación (Nivel 29)	76.612,30	3	**229.836,90**

- Cuantía anualmente destinada a retribuir a los miembros de los Plenos (tres Presidentes o Presidentas y dieciocho vocales) de las tres Comisiones de investigación actualmente existentes, por la concurrencia a las reuniones de dichos Plenos (Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio).

  De acuerdo con las correspondientes Resoluciones de la persona titular de la Subsecretaría de Transportes y Movilidad Sostenible, previas Resoluciones de la persona titular de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos autorizándolo, las

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

indemnizaciones en concepto de asistencia a reuniones de los miembros de las Comisiones de investigación son:

- CIAIAC: para el periodo 2023-2024, 1.062,24 euros por sesión para la persona titular de la Presidencia y de 531,18 euros por sesión para las vocalías[12].

- CIAIM: para el periodo 2023-2024, 500 euros por sesión para para la persona titular de la Presidencia y de 300 euros por sesión para las vocalías[13].

- CIAF: para el periodo 2022-2023, 1.090,36 euros por sesión para para la persona titular de la Presidencia y de 545,25 euros por sesión para las vocalías[14].

Sobre la base de asistencia a un máximo de once reuniones al año y el hecho de que el Pleno de la CIAIAC está integrado por 1 Presidente o Presidenta y 7 vocales; el de la CIAIM, por 1 Presidente o Presidenta y 6 vocales; y el de la CIAF por 1 Presidente o Presidenta y 5 vocales, la cuantía anualmente destinada a estas indemnizaciones se elevaría a 119.868,21 €.

En conclusión, el impacto presupuestario de la creación del organigrama de personal contemplado en el anteproyecto de ley **se estima en 1.165.687,16 €.**

Al no existir ningún puesto en la RPT del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible correspondiente a los Plenos de las tres comisiones de investigación actuales es preciso crear *"ex novo"* la estructura directiva de la nueva Autoridad, por lo que es imprescindible incurrir en algún gasto adicional en materia de personal, pese a las compensaciones de gasto ya efectuadas.

Los puestos de las personas titulares de las Direcciones de investigación Técnica (N30), como se ha señalado anteriormente, partirán de la previa supresión de los actuales puestos de Secretaría (N29) previstos en la RPT del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. No obstante, el resto de la estructura administrativa de las Direcciones de investigación Técnica se nutrirá inicialmente con el personal que actualmente figura en las RPTs de las Secretarías de las tres comisiones de investigación vigentes, por lo que su creación no supondrá coste adicional.

Sin perjuicio de ello, dada la regulación establecida en materia de fuentes de financiación, a raíz de su puesta en marcha, la Autoridad tenderá a una autofinanciación progresiva.

2.2 Costes en medios o servicios de la Administración digital

El enfoque más adecuado para que la nueva Autoridad goce de plena autonomía, se basaría en disponer de un grupo reducido de personal especializado para la realización de las funciones TIC y en utilizar, en la medida de lo posible, los servicios comunes ofrecidos por la Secretaría General de Administración Digital (SGAD) del Ministerio de Transformación Digital, así como los servicios ofrecidos por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para reducir la necesidad de contratar estos productos que tienen un elevado coste y de esta forma garantizar la interoperabilidad, la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos y empresas.

En la medida en la que se utilicen servicios ofrecidos por la SGAD o por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, será menor la necesidad de recurrir a asistencias técnicas externas. De esta forma se sigue la estrategia de servicios comunes TIC de las Administraciones, considerando que la eficacia de estos servicios no merma la capacidad de gestión e independencia de la entidad. El detalle de los servicios (así como su coste)

[12] Resolución del Subsecretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 26 de enero de 2023.
[13] Resolución del Subsecretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de 28 de noviembre de 2022.
[14] Resolución del Subsecretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 24 de febrero de 2022.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

que vaya a prestar la SGAD (o en su caso la Agencia Estatal de Administración Digital) a la Autoridad una vez que esta se haya constituido será concretado a través de un convenio entre la SGAD (o en su caso la Agencia Estatal de Administración Digital) y la Autoridad Administrativa Independiente.

Respecto a la composición de este equipo, y teniendo en cuenta el número total de personas adscritas a la nueva Autoridad, se considera que serían precisos 2-3 efectivos pertenecientes a cuerpos dedicados a servicios TIC.

Respecto a las necesidades presupuestarias asociadas a estos servicios **se estiman unas necesidades aproximadas de 360,00 miles de euros,** según el siguiente detalle: 20,00 miles de euros para capítulo 2 [mantenimiento equipos y licencias] y 340,00 miles de euros para el capítulo 6 [equipos informáticos (20,00 miles de euros), licencias (70,00 miles de euros) y servicios tic (250,00 miles de euros)]

Para el cálculo de estas estimaciones se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

- Infraestructura de red local asumida en servicios generales.
- Comunicaciones (movilidad, interconexión) asumidas en contrato global AGE.
- Servicio de correo electrónico ofrecido por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sin aumento de gasto.
- Portal web y presencia en Internet ofrecido por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sin aumento de gasto.
- Sede electrónica ofrecida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sin aumento de gasto, o a través del servicio común ACCEDA de la SGAD.
- Servicios de infraestructura y alojamiento TIC asumidos por servicios comunes el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible/SGAD.
- Servicios de gestión interna y administración digital asumidos por servicios comunes el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible/SGAD.
- Esta estimación inicial puede variar de forma significativa en función de los servicios específicos y software especializado que pueda necesitar la entidad.
- Adquisición de equipamiento informático: ordenadores personales, tabletas, impresoras, etc. Se debe tener en cuenta que la adquisición de portátiles la realizaría la SGAD, así como las licencias Office 365.

Con el fin de garantizar la prestación de servicios adecuada, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible seguiría prestando a la nueva Autoridad los mismos servicios y del mismo modo en que se prestan en la actualidad hasta que de forma progresiva la nueva Autoridad Administrativa Independiente pueda prestarlos por sí misma.

2.3 Estimación total de necesidades presupuestarias de la nueva Autoridad

Presupuesto de las actuales Comisiones de Investigación Técnica de Accidentes:

Dado que en la actualidad las tres Comisiones de Investigación Técnica son órganos integrados en la estructura del el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, se financian mediante los PGE en los que cada una de ellas cuenta con un programa presupuestario propio. Así, en los presupuestos en vigor para 2023 la suma de los tres programas presupuestarios de estas Comisiones asciende a un **total de 4,97 millones de euros**. Si bien es cierto que en el presupuesto de 2023 hay una partida extraordinaria de dos millones de euros en el capítulo 6 del programa 454O[15]. Por tanto, para determinar las necesidades presupuestarias del conjunto de las Comisiones de Investigación actuales

[15] Esta partida de 2 millones de euros corresponde al contrato para la investigación técnica del accidente del buque "Villa de Pitanxo" por parte de la CIAIM.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

convendría no tener en cuenta este importe y **considerar, a efectos de cálculo, que sus presupuestos para 2023 asciende a 2,97 millones de euros**.

En la tabla siguiente se recogen los créditos de los programas presupuestarios de las tres Comisiones en los tres últimos PGE aprobados (2021, 2022 y 2023).

(en miles de euros)	PGE 2021				PGE 2022				Δ	PGE 2023				Δ
	Cap 1	Cap 2	Cap 6	TOTAL	Cap 1	Cap 2	Cap 6	TOTAL	2022/21	Cap 1	Cap 2	Cap 6	TOTAL	2023/22
CIAF (Programa 453O)	459,61	102,00		561,61	503,53	102,00		605,53	7,82%	414,15	102,00		516,15	-14,76%
CIAIM (Programa 454O)	554,82	65,30	40,00	660,12	550,00	65,30	40,00	655,30	-0,73%	581,88	65,30	2.040,00	2.687,18	310,07%
CIAIAC (Programa 455O)	963,06	88,99	570,22	1.622,27	1.035,01	112,27	570,22	1.717,50	5,87%	1.094,04	98,59	570,22	1.762,85	2,64%
TOTAL	**1.977,49**	**256,29**	**610,22**	**2.844,00**	**2.088,54**	**279,57**	**610,22**	**2.978,33**	4,72%	**2.090,07**	**265,89**	**2.610,22**	**4.966,18**	66,74%

Nuevos costes derivados de la creación de la Autoridad:

Además del presupuesto que actualmente financia el funcionamiento de la tres Comisiones de Investigación Técnica de accidentes, la creación de la Autoridad supondrá nuevas necesidades presupuestarias derivadas de la creación de una nueva estructura organizativa y de la necesidad de garantizar la independencia orgánica y funcional de la entidad.

Los nuevos costes, algunos de ellos ya señalados en los apartados anteriores, se podrían agrupar en tres grandes apartados: los costes de personal asociados a la creación de la nueva estructura orgánica (Presidente o Presidenta, Consejeros o Consejeras, Directores o Directoras de investigación técnica, Secretario Secretaria General y personal de secretaría) que se estiman en 1.515,39 miles de euros; los **costes derivados del alquiler de dependencias y equipamiento que se estiman en 300,00 miles de euros** (estimación realizada a partir del cálculo de espacios para unas 80 personas aproximadamente con una superficie media de 12 m2 por persona y un coste medio de 26 euros/m2 por mes); y los costes asociados a la necesidad de garantizar su funcionamiento en el ámbito de servicios TIC que se estiman en 360,00 miles de euros (servicios TIC, mantenimiento, equipos informáticos…).

No obstante, el coste total de la nueva entidad no supondrá necesariamente la suma de los presupuestos de las tres Comisiones actuales más los nuevos costes asociados a la creación de la Autoridad, sino que algunos de los costes en los que actualmente se incurre se verán compensados o reducidos por la creación de la misma. Como ya se ha apuntado anteriormente, entre los costes que se reducirán cabe destacar los puestos de las personas titulares de las actuales Secretarías de las Comisiones de Investigación (reducción de tres puestos N29 que supondrá una minoración de las necesidades presupuestarias de 229,84 miles de euros) y la eliminación de las indemnizaciones por asistencia a los respectivos Plenos de los actuales vocales de las Comisiones de Investigación (supondrá un ahorro de 119,87 miles de euros).

En resumen, se podría estimar que las necesidades presupuestarias de la Autoridad ascenderían a 4.791,86 miles de euros, resultado de agregar los actuales presupuestos de las tres Comisiones (2.966,18 miles de euros[16]), menos los ahorros que en los mismos se producirán (-349,71 miles de euros), más la suma de las nuevas necesidades anteriormente señaladas (2.175,39 miles de euros).

[1616] Como se ha señalado anteriormente, del Presupuesto de 2023 del programa presupuestario de la CIAIM, 454O, no se ha tenido en cuenta la partida excepcional de 2 millones de euros de su capítulo 6 destinada a financiar los trabajos ligados a la investigación técnica del hundimiento del buque "Villa de Pitanxo"

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Por tanto, **el incremento del gasto público derivado de la creación de la Autoridad sería de 1.825,68 miles de euros,** cifra resultante de la diferencia entre la estimación del presupuesto de la nueva Entidad y el actual presupuesto de las tres Comisiones de Investigación.

ESTIMACIÓN NECESIDADES PRESUPUESTARIAS AITAT (en miles de euros)	
Presupuesto actuales CCII	2.966,18
Nuevo personal	1.515,39
Alquiler y equipamiento	300,00
Servicios TIC	360,00
Ahorro en Ppto CCII	-349,71
Estimación Presupuesto AITAT	**4.791,86**
Pptos actuales CCII	-2.966,18
Incremento del gasto	**1.825,68**

2.4 Mecanismos de financiación de la nueva Entidad

Financiación de la Autoridad:

La creación de un nuevo organismo requerirá el establecimiento de un presupuesto propio de ingresos y de gastos que permita garantizar su funcionamiento. En el artículo 35 del borrador de anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad se establece que ésta contará con los siguientes medios económicos:

- Los procedentes de la participación en los ingresos recaudados por diversas tasas.
- Las asignaciones que se establezcan anualmente en los PGE.
- Los bienes y valores que constituyan su patrimonio.
- Cualesquiera otro que legalmente se les asigne.

Para asegurar su plena autonomía, se propone que la financiación de la Autoridad se encamine hacia un modelo de autofinanciación en el que sus ingresos estén garantizados mediante la participación en la recaudación de determinadas tasas. A medida que estos ingresos se vayan incrementando se podrán ir reduciendo progresivamente los traspasos de fondos realizados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible con cargo a su presupuesto. Mientras este sistema de autofinanciación de la Autoridad no sea suficiente, el impacto presupuestario que se derive de su creación deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Con el fin de analizar la financiación de la Autoridad mediante la participación en los ingresos recaudados por determinadas tasas, es preciso partir del análisis del funcionamiento actual de las tasas que se verían afectadas y de la recaudación generada por cada una de ellas.

Así, el borrador de anteproyecto de ley a que se refiere esta MAIN incluye la modificación y ampliación en los hechos imponibles de tres tasas actualmente vigentes (relacionadas con la seguridad en cada uno de los modos de transporte) pasando a formar parte de los mismos la realización de las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes de que se trate por parte de la Autoridad:

- La tasa de seguridad aérea.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- La tasa de prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria.
- La tasa de ayudas a la navegación.

Junto a la modificación de los hechos imponibles se establece el porcentaje de participación de la Autoridad en los ingresos percibidos por dichas tasas, previa revisión de los tipos de gravamen vigentes en cada una de ellas con el fin de garantizar que la financiación de la nueva entidad no suponga ningún menoscabo en la financiación de las entidades que actualmente se financian con los ingresos provenientes de dichas tasas.

De la actual configuración de las tasas objeto de modificación cabe señalar lo siguiente:

- **La tasa de seguridad aérea:** está regulada en la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

  El hecho imponible es la realización por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) de actividades y la prestación de servicios de supervisión e inspección en materia de seguridad aérea.

  Son sujetos pasivos obligados al pago de la tasa las personas integrantes del pasaje de salida que embarquen en los aeropuertos españoles. Siendo sujeto pasivo sustituto la persona particular, administración, organismo o compañía aérea transportista con la que las personas pasajeras hubieran contratado el transporte.

  La tasa se devengará en el momento del embarque del pasaje y se liquidará por el sujeto pasivo sustituto al gestor aeroportuario (AENA). Las cantidades percibidas por el gestor aeroportuario serán ingresadas mensualmente a AESA.

  Actualmente, la cuantía de la tasa es de 0,63 euros por pasajero de salida y corresponde a AESA el importe íntegro de lo recaudado por esta tasa.

- **La tasa de prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria**: está regulada en los artículos 88 a 92 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

  El hecho imponible es la realización por parte de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) de actividades y la prestación de servicios de supervisión e inspección en materia de seguridad ferroviaria.

  Los sujetos pasivos obligados al pago son las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras ferroviarias.

  Las bases de cálculo de la tasa[17] varían en función del destinatario:

  - Para los administradores de infraestructura: el importe por tren por km totales de los tráficos que circulan por la red que gestiona es de 0,022949 euros.
  - Para las empresas ferroviarias: el importe por tren por km varía en función del tipo de servicios:
    - Servicios de larga distancia clasificados en categoría VL1 (conforme a lo establecido en apartado 7 del artículo 97 Ley 38/2015, de 29 de septiembre), importe de 0,028767 euros.
    - Resto de servicios de transporte de viajeros de larga distancia, importe de 0,023704 euros.
    - Servicios de transporte de viajeros urbanos, suburbanos e interurbanos, importe de 0,026635 euros.
    - Servicios de transporte de mercancías, importe de 0,001906 euros.

  Actualmente, corresponde a AESF el importe íntegro de lo recaudado por la tasa.

[17] Importes establecidos en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- **La tasa de ayudas a la navegación:** está regulada conforme a lo establecido en los artículos 137 y 237 a 244 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

  El hecho imponible de la tasa lo constituye la utilización del servicio de señalización marítima conforme se define en el artículo 137 de la Ley citada, devengándose ésta cuando el buque o embarcación comienza a recibir dichos servicios en aguas jurisdiccionales españolas.

  El artículo 137 de la Ley apunta que constituirá el servicio de señalización marítima gestionado por los organismos portuarios la instalación, mantenimiento, control e inspección de dispositivos visuales, acústicos, electrónicos o radioeléctricos, activos o pasivos, destinados a mejorar la seguridad de la navegación y los movimientos de buque en el mar litoral español, y, en su caso, confirmar la posición de los buques en navegación. Además de ello, el citado artículo recoge que también comprenderá el servicio de control y ayuda del tráfico marítimo costero que corresponda prestar a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR).

  De esta definición de la prestación del servicio sujeto a tasa (servicio de señalización marítimo) se deduce que hay un doble componente, uno que prestan los organismos portuarios y otro que corresponde prestar a SASEMAR, siendo este último del que se propone que participe la financiación de la Autoridad.

  Los sujetos pasivos contribuyentes son, con carácter solidario, el propietario del buque o embarcación, el naviero, y el capitán o patrón del buque o embarcación. Son sujetos pasivos sustitutos el consignatario del buque o embarcación, y el concesionario o autorizado, en puertos, dársenas, muelles, pantalanes y otras instalaciones náutico-deportivas otorgadas en concesión o autorización.

  De la doble composición del servicio de señalización marítima se desprende la existencia de diferentes cálculos para determinar la cuota íntegra de la tasa, siendo el componente denominado “C” el que corresponde al servicio prestado por SASEMAR.

  Partiendo de esta premisa, la determinación de la cuota íntegra de la tasa se calcula como el producto del número de **unidades de arqueo bruto (GT**[18]) del buque por una **cuantía básica** (0,28 € en el caso del servicio prestado por SASEMAR, componente C) y por la aplicación de diversos coeficientes en función del tipo de buque o embarcación. Estos coeficientes varían asimismo en función del **número de escalas** en puertos españoles o de si las embarcaciones tienen su **base en un puerto español**, y del **tipo de buque**. Así, el cálculo de la cuota íntegra se realiza del siguiente modo:

  a) A buques mercantes, pesqueros congeladores y a buques a los que por sus características les sea de aplicación la tasa del buque: la resultante del producto del número de GT por la cuantía básica y por el coeficiente 0,035 en las tres primeras escalas de cada año natural en puerto español.

  b) A buques y embarcaciones dedicados a pesca de altura o gran altura: si tiene base en puerto español el resultante del producto del número de GT por la cuantía básica por año natural; si no tiene base en puerto español el resultado de dividir la anterior cuantía entre el número de días del año natural multiplicado por el número de días de estancia en aguas jurisdiccionales españolas.

  c) A buques y embarcaciones dedicados a pesca de bajura o litoral: si tiene base en puerto español el resultante del producto de la cuantía básica por el coeficiente 50 en cada año natural; si no tiene base en puerto español el resultado de dividir la anterior cuantía entre el número de días del año natural multiplicado por el número de días de estancia en aguas jurisdiccionales españolas.

[18] Es el volumen o espacio cerrado de una embarcación, que se obtiene al efectuar el cálculo correspondiente y cuyo resultado expresa el tamaño de una embarcación y su capacidad utilizable, denominándose Arqueo Bruto y Arqueo Neto respectivamente.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

d) A buques y embarcaciones de recreo o deportivos de eslora igual o superior a nueve metros si su propulsión es a motor y superior a doce metros si la propulsión es a vela: si tiene base en puerto español el resultante del producto de la cuantía básica por la eslora del buque (en metros), por la manga del buque (expresada en metros) y por el coeficiente 16 en cada año natural; si no tiene base en puerto español el resultado de dividir la anterior cuantía entre el número de días del año natural multiplicado por el número de días de estancia en aguas jurisdiccionales españolas.

e) A embarcaciones de recreo o deportivas de eslora inferior a nueve metros si su propulsión es el motor: si tiene base en puerto español el resultante del producto de la cuantía básica por la eslora del buque (en metros), por la manga del buque (expresada en metros) y por el coeficiente 40 en una sola vez y validez indefinida; si no tiene base en puerto español el resultado de dividir la anterior cuantía entre el número de días del año natural multiplicado por el número de días de estancia en aguas jurisdiccionales españolas.

Los ingresos devengados por la tasa de ayudas a la navegación asociado con la cuantía básica C se consideran recursos económicos de SASEMAR. La cantidad efectivamente recaudada por cada Autoridad Portuaria será ingresada a SASEMAR con periodicidad trimestral.

Recaudación actual a través de las tasas objeto de análisis:

En base a lo establecido en las cuentas anuales de las entidades receptoras de los ingresos derivados de las tasas señaladas y de las cifras que aparecen en los presupuestos de ingresos de las mismas, incorporados en los Presupuestos Generales del Estado, cabe afirmar lo siguiente:

- **Tasa de seguridad aérea**: Se han analizado los datos relativos a la recaudación de AESA por tasas.
  - Los derechos reconocidos netos en concepto de tasas, precios públicos y otros ingresos recogidos en las Cuentas anuales:
    - En 2017 ascendieron a 86,54 millones de euros.
    - En 2018 ascendieron a 89,62 millones de euros.
    - En 2019 ascendieron a 99,21 millones de euros.
    - En 2020, en el concepto otras tasas, ascendieron a 31,94 millones de euros[19].
    - En 2021, en el concepto otras tasas, ascendieron a 36,48 millones de euros.
  - Presupuestos de ingresos de AESA incorporados en los PGE: La estimación del total de ingresos derivados por tasas en los PGE de los últimos años (entre 2018 y 2023) son las siguientes:
    - En 2018 se estimaba una previsión de ingresos de 75,74 millones de euros.
    - En 2021 se estimaba una previsión de ingresos de 45,99 millones de euros.
    - En 2022 se estima una previsión de ingresos de 56,18 millones de euros.

[19] La reducción del tráfico aéreo como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 provocó una fuerte reducción de los ingresos por tasas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- En 2023 se estima una previsión de ingresos de 78,98 millones de euros.

- **La tasa de prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria:** Se han analizado los datos relativos a la recaudación de AESF por tasas.
  - Los derechos reconocidos netos en concepto de tasas, precios públicos y otros ingresos recogidos en las Cuentas anuales:
    - En 2017 ascendieron a 0,65 millones de euros.
    - En 2018 ascendieron a 0,67 millones de euros.
    - En 2019 ascendieron a 0,91 millones de euros.
    - En 2020, en el concepto otras tasas, ascendieron a 0,31 millones de euros[20].
    - En 2021, en el concepto otras tasas, ascendieron a 4,98 millones de euros.
  - Presupuestos de ingresos de AESF incorporados en de los PGE: La estimación del total de ingresos derivados por tasas en los PGE de los últimos años (entre 2018 y 2023) son las siguientes:
    - En 2018 se estimaba una previsión de ingresos de 0,125 millones de euros.
    - En 2021 se estimaba una previsión de ingresos de 6,92 millones de euros[21].
    - En 2022 se estima una previsión de ingresos de 7,18 millones de euros.
    - En 2023 se estima una previsión de ingresos de 9,60 millones de euros.
- **La tasa de ayudas a la navegación**, en la parte que corresponde al servicio de control y ayuda del tráfico marítimo costero: Se han analizado los datos de SASEMAR
  - Los ingresos de la entidad correspondientes a la tasa de ayudas a la navegación marítima recogidos en sus Cuentas anuales son los siguiente:
    - En 2017 ascendieron a 11,34 millones de euros.
    - En 2018 ascendieron a 11,57 millones de euros.
    - En 2019 ascendieron a 11,57 millones de euros.
    - En 2020 ascendieron a 9,75 millones de euros.
    - En 2021 ascendieron a 11,93 millones de euros.

El total de la recaudación por tasas de los tres organismos analizados durante el periodo 2017-2019 y la media del mismo se refleja en la siguiente tabla. En este análisis de las medias de ingresos que se perciben por estas tasas no se incluyen los datos relativos a los ejercicios 2020 y 2021 porque la caída de movilidad que se produjo como consecuencia de la pandemia producida por el covid-19 hace que los datos de los ingresos correspondientes a dichas anualidades carezcan de representatividad. Es bien sabido que durante buena parte del año 2020 se mantuvieron severas restricciones a la movilidad que limitaron el número de viajes realizados, y que en 2021

[20] La reducción del tráfico ferroviario como consecuencia de la pandemia de la COVID-19 provocó una fuerte reducción de los ingresos por tasas.

[21] Entre 2018 y 2021 se han modificado los mecanismos de cálculo de las tasas que corresponden a la AESF.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

se experimentó una recuperación de la movilidad, pero muy lejana a los niveles previos a la pandemia.

Ingresos por tasas según CUENTAS ANUALES

(en miles de euros)	2017	2018	2019	media 2017/2019
AESA (1)	86.542,18	89.618,93	99.209,63	91.790,25
AESF (2)	655,24	675,28	913,55	748,02
SASEMAR (3)	11.338,18	11.568,91	11.568,91	11.492,00
TOTAL	**98.535,61**	**101.863,11**	**111.692,09**	**104.030,27**

(1) Ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos

(2) Ingresos por tasas, precios públicos y otros ingresos

(3) Ingresos por tasas de ayudas a la navegación

Calculo estimado de la participación de la Autoridad en los ingresos de las tasas:

Como se ha señalado anteriormente, hasta que la Autoridad pueda autofinanciarse mediante su participación en las tasas referidas deberá mantener una doble financiación a través de estos ingresos y de las aportaciones vía PGE de Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Dado que el coste total de creación de la Autoridad se ha estimado en 4.791,86 miles de euros, se propone una financiación al 50% mediante aportaciones de los PGE y participación en las tasas citadas. Como punto de partida, en este escenario cada una de estas fuentes debería aportar 2.395,93 miles de € a la financiación de la Autoridad.

Así, las aportaciones de los PGE se verían reducidas en -570,25 miles de euros respecto a los actuales presupuestos de las Comisiones de Investigación (2.966,18 miles de euros). Por lo que respecta a la participación en las tasas, tomando como referencia el importe medio recaudado por las mismas en el período 2017-2019[22] (104,03 millones de €) y si se considera la aplicación de un mismo porcentaje de participación en las tres tasas afectadas, se estima necesario destinar a la Autoridad un 2,303% del importe recaudado por cada una de dichas tasas.

El detalle de la participación en cada una de las tasas se recoge en la siguiente tabla:

(en miles de euros)	media 2017/2019	% de participación
		2,303%
Tasas AESA	91.790,25	2.114,03
Tasas AESF	748,02	17,23
Tasa SASEMAR	11.492,00	264,67
TOTAL	**104.030,27**	**2.395,93**

3. Análisis del impacto sobre las cargas administrativas.

[22] Como se ha indicado previamente, los datos de los ejercicios 2020 y 2021 se estiman muy poco representativos dado el gran impacto que ha tenido en este ámbito la pandemia de la Covid-19. Es previsible que cuando se constituya de modo efectivo la Autoridad, la crisis provocada por la pandemia esté ya superada, los tráficos en el transporte se encuentren restablecidos y, por tanto, los niveles de ingresos procedentes de las tasas citadas entren en una senda de mayor estabilidad.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, establece que en las Memoria del Análisis de Impacto Normativo se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta.

La creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de los accidentes en los modos de transporte supone la asunción por esta nueva estructura administrativa de las funciones hasta el momento atribuidas a las tres Comisiones de investigación de accidentes ferroviarios, marítimos o de aviación civil actualmente existentes y adscritas al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a través de su Subsecretaría.

En este sentido, la existencia de la Autoridad no supone creación alguna de nuevas cargas administrativas, sino continuación de las ya existentes en base a la normativa actualmente vigente en materia de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte.

Dichas cargas administrativas ya existentes han sido medidas en seguimiento de la “Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo” y suponen, en su conjunto, un coste total de 678.112,00 €.

4. Impacto por razón de género.

La regulación contenida en este anteproyecto tiene un impacto de género positivo contribuyendo a la eliminación de desigualdades y a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

En efecto, la disposición adicional segunda del anteproyecto de Ley establece que los nombramientos realizados en base a la ley procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad realizados por los poderes públicos, establecido en el artículo 16 de la mencionada Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo.

El punto de partida lo constituye la composición actual de las Comisiones de investigación de accidentes e incidentes existentes, la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), y la Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM), en la que existe una clara mayoría de hombres, que desaparecerá en aplicación del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

5. Impacto en la infancia y adolescencia y familia.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por el que se establece que “las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”, se constata que el presente anteproyecto tiene un impacto nulo en este ámbito.

En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que establece que “las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”, se constata que el presente proyecto tiene un impacto nulo en este ámbito.

6. Impacto en materia de cambio climático.

De acuerdo con lo previsto en el párrafo h) del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la MAIN debe analizar el impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El impacto se considera potencialmente positivo porque la mejora de la seguridad, especialmente en el medio marítimo, motivada por la actuación de la Autoridad contribuirá a la prevención de futuros accidentes, incidentes y, por ende, de las consecuencias medioambientales negativas que, en su caso, se pudieran producir.

7. Impacto desde la perspectiva del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital

De acuerdo con lo previsto en la letra g) del apartado 1 del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en la redacción dada por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, la MAIN incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención, entre otros, al impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleve la norma.
No se estima que la creación de la Autoridad tenga un impacto relevante de cara al ciudadano desde la perspectiva del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital, por cuanto las tres Comisiones de investigación actualmente existentes disponían de su propio espacio en el portal web del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, más allá de la simplificación que supone la unificación de la información disponible en un único espacio.

8. Otros impactos

Se constata la inexistencia de otros impactos significativos.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

ANEXO I. LISTADO DE ENTIDADES A LAS QUE SE HA DADO PARTICIPACIÓN EN EL TRÁMITE DE AUDIENCIA PÚBLICA

1. Confederación española de transporte en autobús (CONFEBUS).
2. Asociación española de aviación ejecutiva (AESAVE).
3. Colegio oficial de ingenieros navales y oceánicos (COIN).
4. Sindicato español de pilotos de líneas aéreas (SEPLA).
5. Colegio oficial de pilotos de la aviación comercial (COPAC).
6. Sindicato español de maquinistas y ayudantes ferroviarios (SEMAF).
7. Asociación de afectados del vuelo JK5022 (AVJK 5022).
8. Colegio oficial y Asociación de ingenieros técnicos aeronáuticos de España.
9. Clúster marítimo español.
10. Colegio de oficiales de la marina mercante española (COMME).
11. Instituto marítimo español (IME). Centro de estudios y experimentación de obras públicas (CEDEX).
12. Colegio de ingenieros de caminos canales y puertos.
13. Colegio oficial y Asociación de ingenieros aeronáuticos de España.
14. Colegio de ingenieros técnicos de obras públicas (CITOP).
15. Federación de servicios a la ciudadanía (FSC-CCOO).
16. Asociación Plataforma víctimas ALVIA 04155.
17. Comisión de investigación de accidentes de aviación civil (CIAIAC).
18. Federación nacional cofradías de pescadores.
19. Asociación de empresas de servicios de asistencia en tierra (ASEATA).
20. Asociación de escuelas de formación aeronáutica (AEFA).
21. Asociación española del express y de la carga aérea internacional (AECI).
22. Asociación española de pilotos civiles comerciales (AEP).
23. Asociación sindical de técnicos de mantenimiento aeronáutico (ASETMA).
24. Confederación española de la pequeña y mediana empresa (CEPYME).
25. Confederación española de organizaciones empresariales (CEOE).
26. Confederación sindical independiente (CSI-CSIF).
27. Federación española de sindicatos aéreos.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

28. Ferronats.

29. Fundación aeronáutica Antonio Quintana.

30. Fundación Infante de Orleans.

31. Real aeroclub de España (RACE).

32. Saerco.

33. Servicios y estudios para la navegación aérea y la seguridad aeronáutica S.M.E. M.P. S.A. (SENASA).

34. Sindicato de tripulantes auxiliares de líneas aéreas (STAVLA).

35. Sindicato independiente de tripulantes de cabina y pasajeros de líneas aéreas (SITCPLA).

36. Sociedad aeronáutica española y de la astronáutica.

37. Sociedad de salvamento y seguridad marítima (SASEMAR).

38. Acciona rail services, S.A.

39. Aisa tren S.A.U.

40. Alsa ferrocarril, S.A.U.

41. Avanza tren S.A.U.

42. Continental rail S.A.

43. Empresa Ruiz S.A.

44. Ferrovial railway S.A.

45. Guinovart rail S.A.U.

46. Interurbana de autobuses S.A.

47. Low cost rail S.A.

48. Motion rail S.A.U.

49. Ouigo.

50. Transportes ferroviarios especiales S.A. (TRANFESA).

51. Puertos del Estado.

52. ANCI.

53. Asociación de empresas ferroviarias privadas.

54. FAPROVE.

55. SEOPAN.

56. Fundación de los ferrocarriles españoles.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

57. Asociación de navieros españoles (ANAVE).

58. Federación de servicios, movilidad y consumo de UGT (FeSMC-UGT).

59. Confederación española de pesca (CEPESCA).

60. Aena S.A.

61. Asociación española de empresas tecnológicas de defensa aeronáutica y del espacio (TEDAE).

62. ETRACONTROL.

63. Real federación aeronáutica española.

64. Renfe operadora.

65. Renfe mercancías S.A.

66. Renfe viajeros S.A.

67. Agencia estatal de seguridad ferroviaria (AESF).

68. Agencia estatal de meteorología (AEMET).

69. Aeropuerto de Ciudad Real.

70. Asociación internacional del transporte aéreo (IATA).

71. ENAIRE.

72. Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM).

73. Asociación profesional de controladores de tránsito aéreo (APROCTA).

74. Instituto nacional de técnica aeroespacial Esteban Terradas (INTA).

75. Comisión de investigación de accidentes ferroviarios (CIAF).

76. Monbus rail S.A.

77. Nogartrain S.A.U.

78. Socibus S.A.

79. Sindicato profesional independiente de controladores aéreos.

80. Arriva Spain rail S.A.

81. Empresa de Blas y cia. S.A.U.

82. Asturmasa rail S.A.U.

83. Adif.

84. Adif AV.

85. Aeropuerto de Teruel.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

86. Asociación de afectados del vuelo GW 19525 en los Alpes.

87. Aeropuerto de Castellón.

88. Aeropuerto internacional de la Región de Murcia.

89. Asociación de aviación experimental.

90. Arramele siglo XXI S.A.

91. FGC rail S.A.

92. Logitren ferroviaria S.A.

93. Transportes mixtos especiales S.A. (TRAMESA).

94. Vectalia rail S.A.

95. CGT-SFF.

96. SCF.

97. S.F. confederación intersindical.

98. Intermodalidad de Levante SA (ILSA).

99. Suardiaz rail company S.A.

100. Veloi rail S.A.

101. AERNNOVA.

102. Airbus defense & space (Antigua EADS-CASA).

103. Construcciones y auxiliar de ferrocarriles S.A.

104. Eusko trenbideak ferrocarriles vascos S.A. (EUSKOTREN).

105. Asociación española de titulados náutico-pesqueros (AETINAPE).

106. Aeropuerto Andorra-La Seu de Urgel.

107. Fundación aérea de la Comunidad Valenciana.

108. Acerlormittal siderail S.A.

109. Airbus helicopters (EUROCOPTER).

110. Aeropuerto de Lleida-Alguaira.

111. Tracción rail S.A.

112. Captrain.

113. Asociación de pilotos y propietarios de aeronaves (AOPA SPAIN).

114. Eco rail S.A.U.

115. LFP.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

116. Medway, operador ferroviario e logístico de mercadorías S.A.

117. Comisión para la investigación técnica de accidentes de aeronaves militares (CITAAM).

118. Sindicatos de bomberos aeronáuticos (SBA).

119. Redalsa.

120. Sindicato Libre de Trabajadores Aéreos (SLTA).

121. Asociación de perjudicados por el accidente ferroviario del Alvia de Santiago de Compostela (APAFAS).

122. Takargo-transporte de mercadorias S.A.

123. Sindicato estatal de profesionales de seguridad y salud (SEPROSS).

124. Asimafe.

125. Aerlines international representation in Europe (AIRE).

126. Asociación profesional de pilotos y técnicos de helicopteros (APYTHEL).

127. Centro de instrucción de medicina aeroespecial (CIMA).

128. Sindicato español de oficiales técnicos de vuelo.

129. Aeca helicóptero.

130. Unión sindical de controladores aéreos (USCA).

131. La Sepulvedana S.A.

132. Societé nationale des chemins de fer français voyages SNCF (no figura fecha en el acuse de recibo, se incluye en la más tardía de las existentes en la fecha de recepción del acuse de recibo).

133. Sagalés rail S.A.

134. Fundación parque aeronáutico de Cataluña.

135. Asociación española de psicología (AEPA).

136. Asociación nacional de centros de enseñanza de TCP's.

137. Asociación de líneas aéreas (ALA).

138. Operadores de compañías aéreas (AOC).

139. Agencia estatal de seguridad aérea (AESA).

140. Moventis rail S.A.U

141. Asociación profesional española de pilotos de paramotor (APEPP).

142. Asociación española de aviación ligera (AEPAL).

143. Asociación ESPAÑOLA DE COMPAÑÍAS AÉREAS (AECA).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

144. Global rail S.A.U.

145. Iberrail spanish railroads S.A.U.

146. Transitia rail S.A.

147. Mafex.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

MINISTERIO DE TRANSPORTES,
MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

SUBSECRETARÍA

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL

O F I C I O

S/REF.

N/REF.

FECHA **15 de marzo de 2021**

ASUNTO **Solicitud de informe (art. 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.**

D Mario Díaz Millán
Sudirector General
Vicesecretaría General Técnica

En respuesta a su solicitud, se adjunta informe consensuado con el Pleno de la CIAIAC al Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte.

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN
DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL

Fdo. Jorge Juan Valero Rodríguez

FIRMADO por : VALERO RODRIGUEZ, JORGE JUAN. A fecha: 15/03/2022 05:17 PM
Total folios: 3 (1 de 3) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S33EDC927B0C77FC6FE3F1
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

CORREO ELECTRÓNICO
secretaria.ciaiac@mitma.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

C/ FRUELA, nº 6
28011 MADRID
TEL: 91 5978960
FAX: 91 4635535

FIRMADO

FIRMADO por : VALERO RODRIGUEZ, JORGE JUAN. A fecha: 15/03/2022 05:17 PM
Total folios: 3 (2 de 3) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S33EDC927B0C77FC6FE3F1
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

Como comentario general, no se aprecia una mayor independencia y control por el Congreso en el nuevo órgano. De hecho, se percibe un deterioro en la independencia puesto que se indica la Autoridad se relacionará con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sin especificar cuál será el objeto de dicha relación y recibirá fondos a través de organizaciones objeto de sus investigaciones.

El contenido del Anteproyecto choca y crea conflicto con reglamentación europea y de OACI[1], sobre investigación de accidentes. La nueva estructura y su funcionamiento genera serias diferencias con el *modus operandi* de otras autoridades europeas de investigación de la Red, ENCASIA[2].

Por último, no se aprecia que la nueva estructura conserve y mantenga la base de conocimiento organizacional en investigación de accidentes y la experiencia que actualmente aportan los miembros de reconocido prestigio, conocimiento técnico y experiencia profesional que conforman los Plenos de las actuales comisiones.

Artículo 2.2
Se debe suprimir “con carácter preferente”, puesto que el carácter de la reglamentación mencionada es de obligado cumplimiento.

Artículo 3.1
El contenido de este artículo choca con el artículo 1.1 del Reglamento 996/2010 y con el apartado 3.1 del Anexo 13 de OACI.

Artículo 4.1
El contenido de este artículo choca con los artículos 4.1, 5.1 y 5.2 del Reglamento 996/2010 y con el capítulo 5 del Anexo 13 de OACI.

Artículo 4.2
La redacción del artículo supone una merma en la prevención de accidentes e incidentes de aviación general al excluir de la obligación de investigar accidentes e incidentes graves a las aeronaves ultraligeras motorizadas.

Artículo 7.1
No se define quiénes son las partes interesadas.

Artículo 7.3
El contenido de este artículo no guarda relación con los fines del artículo 16, apartados 3 y 4 del Reglamento 996/2010 que se menciona dentro del mismo.

[1] OACI: Organización de Aviación Civil Internacional
[2] ENCASIA: European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities (art. 7 del Reglamento (UE) Nº 996/2010)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

Artículo 7.4
El contenido de este artículo choca con el Reglamento 996/2010 y el Anexo 13 de OACI, donde no aparece ninguna mención a la “cultura justa”, al no disponer las autoridades de investigación de accidentes de competencias en materia sancionadora.

Artículo 9.1
El contenido de este artículo choca con el artículo 9.1 del Reglamento 996/2010.

Artículo 10
No procede la denominación “informe final” si aún no ha sido aprobado.

Artículo 12
El contenido de este artículo choca con el Acuerdo de la CIAIAC con las autoridades Judiciales.

Artículo 19
El contenido de este artículo choca con el Apéndice 2 del Anexo 13 de OACI.

Artículo 23
El contenido de este artículo choca con el punto 7 del Apéndice 2 del Anexo 13 de OACI.

Realizada consulta a los Estados miembros de la Red Europea de Autoridades de Investigación (ENCASIA), los resultados son contundentes en el sentido de que Francia, Holanda, Irlanda, Portugal, Bélgica, Austria, Suecia, Luxemburgo y Letonia, tienen disposiciones normativas y acuerdos firmados con las autoridades judiciales que impiden expresamente que los investigadores puedan ser utilizados como peritos para procesos judiciales, ni para que la información protegida recopilada por la autoridad de investigación pueda ser utilizada en dichos procedimientos.

Adicionalmente, se da el hecho de que la práctica totalidad de colegios y asociaciones profesionales (pilotos, controladores, ingenieros, técnicos de mantenimiento, etc), contemplan en sus estatutos la designación de peritos judiciales entre sus miembros al objeto de asistir a las autoridades judiciales en su labor. Se trata de profesionales altamente cualificados y legalmente amparados para prestar dicha colaboración a las autoridades judiciales.

Artículo 24.1
El contenido de este artículo choca con el artículo 10 del Reglamento 996/2010 y con el apartado 4.6 del Anexo 13 de OACI.

Artículo 33.2.f)
El contenido de este artículo choca con los artículos 14.1, letras d) y f) y artículo 15 del Reglamento 996/2010 y apartado 5.12.b) 6 del Anexo 13 de OACI.

Consultados los Estados miembros de la Red Europea de Autoridades de Investigación de Accidente, ENCASIA, ninguno de ellos facilita el borrador o proyecto de informe final a víctimas y familiares u otras partes que no formen parte de la investigación de acuerdo con las disposiciones normativas aplicables.

FIRMADO por : VALERO RODRIGUEZ, JORGE JUAN. A fecha: 15/03/2022 05:17 PM
Total folios: 3 (3 de 3) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S33EDC927B0C77FC6FE3F1
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y
AGENDA URBANA

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

SECRETARIA GENERAL DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD

DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

O F I C I O

S/REF.:

N/REF.: Unidad de Apoyo (Coordinación de Ordenación y Normativa Aeronáutica)

FECHA: Ver lateral / firma

ANGÉLICA MARTÍNEZ ORTEGA

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

MINISTERIO DE TRANSPORTES MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

ASUNTO: ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE.

El 4 de marzo de 2022 la Secretaría General Técnica remitió a esta Dirección General de Aviación Civil el ***«Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de Transporte»***, acompañado de su memoria de análisis de impacto normativo, para su informe a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Analizada la documentación remitida, se formulan las siguientes observaciones:

PRIMERA.- El Capítulo II se dedica a establecer el ámbito de aplicación del anteproyecto de ley («APL») entre los artículos 4 a 6, ambos incluidos.

El **artículo 4, apartado 1**, está dedicado a establecer el ámbito de aplicación de los accidentes e incidentes de aviación civil que han de ser investigados, recogiendo dos supuestos de investigación obligatoria para la autoridad, y otro supuesto de investigación potestativa:

> *1.º Accidentes, e incidentes de aviación civil graves producidos en territorio sobre el que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción conforme a los tratados internacionales y la legislación vigente;*
>
> *2.º Fuera del mismo cuando una persona de nacionalidad española haya sufrido daños relevantes, en virtud de los acuerdos de cooperación o colaboración que se suscriban al respecto.*

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3.º Los demás incidentes que se produzcan se podrán investigar, por decisión de la Autoridad, cuando se considere que de dicha investigación pueden derivarse enseñanzas para la mejora de la seguridad.

Respecto al primer y tercer supuesto:

El artículo 5 del Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo[1] (en lo sucesivo, «**el reglamento**») en su versión consolidada tras su modificación por el artículo 135 del Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo[2] («**Reglamento Base de EASA**»), establece las obligaciones de investigar accidentes e incidentes de aviación civil en los siguientes términos:

«Artículo 5

Obligación de investigar

*1. Todos los **accidentes** o los **incidentes graves** en que se vean involucradas **aeronaves a las que sea de aplicación el Reglamento (UE) 2018/1139** del Parlamento Europeo y del Consejo (*) serán objeto de una investigación de seguridad en el Estado miembro en cuyo territorio haya ocurrido el accidente o el incidente grave.*

2. Cuando una aeronave a la que se aplique el Reglamento (UE) 2018/1139 y que esté matriculada en un Estado miembro se vea involucrada en un accidente o un incidente grave y no se pueda determinar definitivamente que el lugar en el que se ha producido el accidente o el incidente grave se encuentra en el territorio de un Estado, la investigación de seguridad será realizada por las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad del Estado miembro de matrícula.

3. El alcance de las investigaciones de seguridad a que se refieren los apartados 1, 2 y 4 y el procedimiento que se adopte en la realización de dichas investigaciones serán determinados por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, teniendo en cuenta las consecuencias del accidente o del incidente grave y las enseñanzas que esta espere extraer de las investigaciones para aumentar la seguridad aérea.

*4. Las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad **podrán decidir** investigar **incidentes** distintos de los mencionados en los apartados 1 y 2, así como **accidentes** o **incidentes graves** en otros tipos de aeronaves, con arreglo a la legislación nacional de los Estados*

[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.

[2] Reglamento (UE) 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 (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010, (CE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 del Consejo.

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

miembros, si esperan extraer de tales investigaciones enseñanzas en materia de seguridad.

5. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad ***podrá decidir****, teniendo en cuenta las enseñanzas que espera extraer de esas investigaciones para aumentar la seguridad aérea, no iniciar una investigación de seguridad cuando un accidente o un incidente grave afecte a una aeronave no tripulada que no necesite un certificado o una declaración en virtud del artículo 56, apartados 1 y 5, del Reglamento (UE) 2018/1139, o afecte a una aeronave tripulada cuya masa máxima de despegue sea inferior o igual a 2.250 kg, y cuando nadie haya sufrido lesiones mortales o graves.*

6. Las investigaciones de seguridad a que se refieren los apartados 1, 2 y 4 no perseguirán en ningún caso la determinación de culpabilidades o responsabilidades. Serán independientes y se realizarán al margen y sin perjuicio de cualesquiera procedimientos judiciales o administrativos destinados a determinar culpabilidades o responsabilidades.»

El primer supuesto del artículo 4.1 del APL no contradice lo dispuesto en los artículos 3.1.a) y 5.1 del reglamento en cuanto al ámbito de aplicación territorial, sin embargo, en cuanto al ámbito de aplicación material, no se limita a las aeronaves a las que sea de aplicación el Reglamento Base de EASA, como si lo hace el artículo 5.1 del reglamento en su versión consolidada, sino que la obligación establecida en el primer supuesto del artículo 4.1 del APL ha de entenderse aplicable a todos los accidentes e incidentes graves de aviación civil en territorio o espacio de soberanía o jurisdicción española, independientemente de que a la aeronave involucrada le sea de aplicación o no el Reglamento Base de EASA.

Por otra parte, la decisión de investigar accidentes o incidentes graves de aviación civil en el que se vean involucradas aeronaves excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento Base de EASA, se atribuye por el artículo 5.4 del reglamento a las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad, no al Estado que, en el anteproyecto, impone su investigación a dicha autoridad.

Es decir, mientras que el artículo 5.4 del reglamento permite a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad decidir si investigar o no *incidentes* [artículo 2, definición 6) del reglamento] distintos de los mencionados en los apartados 1 y 2 del citado artículo 5 del reglamento, en el que se hayan visto involucradas aeronaves sujetas al Reglamento Base de EASA («**aeronaves EASA**»), así como *accidentes* e *incidentes graves* [artículo 2, definiciones 1 y 16 del reglamento] sobre las aeronaves no sujetas al Reglamento Base de EASA («**aeronaves no EASA**») con arreglo a la legislación nacional de los Estados miembros, el primer supuesto del artículo 4.1 del APL impone a dicha autoridad la investigación de todos los *accidentes* e *incidentes graves* de las aeronaves no EASA. Ello impide a la autoridad encargada de las investigaciones tomar la decisión de no iniciar una investigación de seguridad cuando un accidente o un incidente

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

grave afecte a una aeronave no tripulada que no necesite un certificado o una declaración en virtud del Reglamento Base de EASA, o cuando afecte a una aeronave tripulada cuya masa máxima de despegue sea inferior o igual a 2.250 kg y nadie haya sufrido lesiones mortales o graves.

Respecto al segundo supuesto:

Se impone a la autoridad la obligación de investigar todos los accidentes e incidentes graves de aviación civil fuera del territorio o espacio de soberanía o jurisdicción española cuando una persona de nacionalidad española haya sufrido daños relevantes, en virtud de los acuerdos de cooperación o colaboración que se suscriban al respecto.

Sin embargo, para ese supuesto, es necesaria la *autorización del Estado que realiza la investigación para nombrar un experto*, pero no para dirigir la investigación, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del reglamento, salvo que además se tratase del caso previsto en el artículo 3.1.b) del reglamento, supuesto éste último que tampoco se recoge en el artículo 4 del APL.

Por otra parte, el **artículo 4, apartado 2**, se remite a las definiciones de accidente, incidente grave e incidente recogidas en el artículo 2 del reglamento, que ya se entienden aplicables a los supuestos en los que dicho reglamento resulta de aplicación.

En definitiva, el ámbito de aplicación del artículo 4 del APL definido en base a las obligaciones de investigación de accidentes o incidentes graves de aviación civil, no coincide plenamente, tanto por exceso como por defecto, con el ámbito de aplicación y obligaciones establecidos en los artículos 3 y 5 del reglamento, sin que ésta parezca haber sido esa la intención en la elaboración del APL.

En el apartado de la memoria de análisis de impacto normativo dedicado a describir el contenido del proyecto, no se ofrece ninguna justificación de la no coincidencia del ámbito de aplicación del artículo 4 del APL con el de los artículos 3 y 5 del reglamento. De lo expuesto en el apartado dedicado a justificar el engarce del proyecto con el derecho español y de la Unión Europea, tampoco se deduce una voluntad de haber pretendido desarrollar el reglamento o de establecer un ámbito de aplicación distinto a éste.

El Consejo de Estado ha advertido en varios de sus dictámenes sobre los riesgos de las medidas nacionales de recepción o reproducción de los reglamentos europeos (entre otros, Dictamen del Consejo de Estado 382/2014, consideración VI; Dictamen del Consejo de Estado 458/2019 o el Dictamen del Consejo de Estado 548/2019).

Por lo que en definitiva se sugiere suprimir el artículo 4, apartados 1 y 2, o bien sustituir ambos apartados por uno cuya redacción no suponga una medida de recepción ni de reproducción del Derecho de la Unión Europea, y a la vez clarificar lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, en los términos que se proponen a continuación o similares:

«Artículo 4. Accidentes e incidentes de aviación civil.

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

1. ***La Autoridad investigará los accidentes e incidentes en la aviación civil de conformidad con los establecido en el Reglamento (UE) 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.***

2*. La Autoridad actuará conjuntamente con la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares en los accidentes e incidentes* ***que proceda investigar conforme al apartado anterior y*** *en los que****, junto con aeronaves civiles,*** *se vean involucradas aeronaves militares.»*

SEGUNDA.- En el **artículo 7**, sobre principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa, establece en su apartado 1, el principio general conforme al cual «*la investigación de accidentes se llevará a cabo* ***con criterios de máxima transparencia, permitiendo el acceso a la información de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y de las partes interesadas, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados,*** *sin perjuicio de lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todas las personas que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley. Para ello se llevarán a cabo las sesiones informativas que se consideren necesarias*» y, en su apartado 3, concreta el deber de dar en el marco de la investigación, **la oportunidad de facilitar información técnica a todos los sujetos que pueden estar relacionados con los accidentes objeto de investigación,** reconduciendo en la información y participación que puede darse antes de la publicación de los informes provisionales y la que debe darse antes de la publicación de los informes finales.

Al respecto, se considera que el precepto en estos términos contraviene lo previsto en el reglamento, en particular en su artículo 5.4 conforme al cual «*El alcance de las investigaciones de seguridad (…) y el procedimiento que se adopte en la realización de dichas investigaciones serán determinados por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad (…)*», y, por tanto, no cabe imponer:

(i) que sean oídas todas las partes;

(ii) que se facilite, en todo caso, información a los sujetos aeronáuticos y administraciones afectadas, así como a las víctimas y sus familiares, en tanto que, en general el reglamento concreta esta información en las observaciones factuales, sujeta a que no comprometa la investigación [artículo 15.3 y 4, y 21.4, letra b)];

(iii) la obligación de dar la oportunidad para hacer aportaciones técnicas a todos los sujetos aeronáuticos y a las víctimas y sus familiares, en cuanto a estos últimos, en particular, en tanto que el reglamento lo que contempla es, de un lado, que la autoridad encargada de la investigación de seguridad esté habilitada para infórmalas a ellas o a sus asociaciones (artículo 15.4), de otro que se les facilite información (artículo 15.5).

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

Adicionalmente, el artículo 7.1, salva de las obligaciones de transparencia previstas en el precepto «*lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todas las personas que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley*». A juicio de este centro directivo esta previsión resulta confusa dado que permite una doble interpretación. De un lado, que aluda al deber de reserva de quienes participen en la investigación. De otro, que contemple la posibilidad de facilitar la información reservada conforme al principio de transparencia sujeta al deber de reserva de los receptores de dicha información.

Por último, se plantea la conveniencia de que en el artículo 7.4 se sustituya la referencia al respeto de los derechos de los «*declarantes*», por el respeto a los derechos de las personas «*involucradas*», atendiendo a lo previsto, respectivamente, en los artículos 14.2, letra a); 15.1 y 16.1 del reglamento.

En consecuencia y por lo que respecta al ámbito de la investigación de seguridad de las accidentes e incidentes de la aviación civil, se plantea la necesidad de modificar el precepto en los siguientes términos:

> *«Artículo 7. Principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa.*
>
> *1. La investigación de los accidentes e incidentes se llevará a cabo con criterios de máxima transparencia,* ***de conformidad con lo previsto en la normativa europea de aplicación y en esta ley, en lo que resulte aplicable, en particular en relación con*** *el acceso a la información de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate,* ***o sus asociaciones,*** *a cuyo efecto* ***se llevarán a cabo las sesiones informativas que se consideren necesarias, así como con otras*** *partes interesadas,* ***incluida la información de los resultados de la investigación, salvaguardando el*** *tratamiento de la información reservada.*
>
> *2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, la Autoridad podrá, mediante resolución motivada, limitar o denegar el acceso de todos o algunos de las personas interesadas en la investigación a la información relativa a la misma. En todo caso, la Autoridad tendrá en cuenta las necesidades de las víctimas directamente relacionadas con la investigación técnica de que se trate y de sus familiares y los mantendrá informados de los avances de la investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de esta Ley.*
>
> *3. En el marco de la investigación* ***en los accidentes ferroviarios*** *se dará la oportunidad de facilitar información técnica pertinente a los administradores de infraestructuras, a las empresas que realizan servicios transporte, actividad pesquera o explotación e investigación de hidrocarburos off-shore, a las personas que desempeñen una función relacionada con la instalación, modificación, mantenimiento, reparación,*

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

revisión, control en vuelo o inspección de instalaciones de navegación aérea, a proveedores de servicios, a las autoridades nacionales de seguridad, a las Agencias competentes de la Unión Europea, a las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y a sus familiares, a las personas propietarias de bienes dañados, a las y los fabricantes, a los servicios de socorro implicados y a las y los representantes del personal y de las personas usuarias.

***4.** A **los** efectos **de este artículo** en la investigación de accidentes marítimos y de aviación civil se estará a lo dispuesto, respectivamente, en el Capítulo 13 de la parte I del Código de investigación de siniestros (Código de Normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad y siniestros y sucesos marítimos), y en el artículo **5.4 y 15 a 17** del Reglamento UE 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.*

*4. La Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas **involucradas** en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley.»*

TERCERA.- En el **artículo 9**, sobre inicio del procedimiento de investigación de accidentes e incidentes, no está claro si cuando el apartado 1 establece la obligación de *comunicar* un accidente o incidente, dicha comunicación es la misma que la de *notificar* recogida en el artículo 9.1 del reglamento, o si se trata de obligaciones distintas.

Si la obligación de *comunicar* fuese una distinta de la obligación de *notificar* conforme al artículo 9.1 del reglamento:

No procedería aplicarla a la aviación civil como parte de una regulación sobre la investigación y prevención de accidentes e incidentes de aviación civil, porque se trataría de una materia ya regulada por la normativa de la Unión Europea en el reglamento sin que en éste se haya recogido una habilitación a los Estados miembros para dictar medidas de desarrollo o aplicación (STJUE de 27 de septiembre de 1978, asunto 230/78, Eridiana, ap. 34, *contrario sensu*), pero que no obstante, no impediría, si así se considera necesario, imponer dicha obligación nueva como parte de una regulación sobre una materia ajena a la ya regulada por el reglamento, como pudiera ser la seguridad pública, incluyendo en base a dicha competencia estatal la obligación de proceder a la comunicación prevista en el artículo 9.1 del APL, como una obligación nueva y distinta de la de notificar recogida en el artículo 9.1 del reglamento.

De ser esta la situación, sería conveniente que se clarificase en el propio texto que la obligación de *comunicar* establecida en el artículo 9.1 del APL, es una obligación distinta de la obligación de *notificar* del artículo 9.1 del reglamento, o al menos que se establece la obligación de *comunicar* sin perjuicio de la de *notificar* prevista en el reglamento.

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

Si la obligación de *comunicar* NO fuese distinta de la obligación de *notificar* conforme al artículo 9.1 del reglamento:

Si en el marco de una regulación sobre la investigación y prevención de accidentes e incidentes de aviación civil, se tratase de la misma obligación que la recogida en el artículo 9.1 del reglamento, se estarían introduciendo diferencias respecto al mismo sin que en el citado reglamento se haya habilitado a los Estados miembros para ello. Así por ejemplo:

(i) En el artículo 9.1 del reglamento se establece la obligación sobre «*Cualquier persona involucrada*», mientras que el 9.1 del APL establece la obligación para «*Cualquier persona que tenga conocimiento*» del accidente o incidente;

(ii) En el artículo 9.1 del reglamento se establece la obligación cuando se trate de «*un accidente o incidente grave*», mientras que el artículo 9.1 del APL establece la obligación en caso de «*accidente o incidente*», siendo las nociones de *incidente grave* e *incidente* distintas de acuerdo con el artículo 2, definiciones 7) y 16) del reglamento;

(iii) La obligación del artículo 9.1 del reglamento implica que ha de notificarse el suceso «*a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad del Estado en que se haya producido*», mientras que el artículo 9.1 del APL establece la comunicación «*a las autoridades más cercanas*».

El reglamento no ha establecido una habilitación expresa a los Estados miembros para desarrollar la obligación de su artículo 9.1 de notificar accidentes o un incidentes graves sin demora a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad del Estado en que se haya producido, por lo que todas las diferencias con el reglamento suponen una alteración en la aplicación simultánea y uniforme del mismo (STJUE de 8 de febrero de 2018, C-181/17, Comisión Europea vs Reino de España, ap. 20 y STJUE 39/72 de 7 de febrero de 1973, Comisión vs República Italiana, ap. 17 y 20; Informe de la Abogacía del Estado 2013 – 271, conclusión primera). En consecuencia, si la obligación del artículo 9.1 del APL fuese la misma que la prevista en el artículo 9.1 del reglamento, **procedería excluir de la aplicación del artículo 9.1 del APL a la aviación civil, en su caso, remitiéndose a lo ya dispuesto en el reglamento**.

Por otra parte, en el apartado 3 del artículo 9 se establece la obligación de investigar todos los accidentes e incidentes recogidos en los artículos 4, 5 y 6 del APL.

De acuerdo con lo observado en relación con el artículo 4 del APL, y vistos los términos en los que está redactado el artículo 5 del reglamento, **debería suprimirse la referencia al artículo 4 contenida en el artículo 9.3**, de modo que sólo deban ser investigados los accidentes e incidentes de aviación civil a los que obliga el reglamento, dejando al criterio de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad investigar o no accidentes e incidentes a que se refiere el artículo 5, apartados 4 y 5 del reglamento, facultad de decisión que el propio reglamento otorga directamente a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad.

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

CUARTA.- Al artículo 10.2, segundo párrafo, conforme al cual «*En todo caso, la Autoridad pondrá a su disposición, así como a la disposición de víctimas, asociaciones de víctimas y familiares directamente relacionadas con la investigación de que se trate, el informe final antes de ser aprobado, con objeto de que puedan realizar las aportaciones que consideren oportunas».*

A juicio de este centro directivo la aplicación de este régimen al ámbito de la investigación técnica de accidentes e incidentes de la aviación civil contraria lo previsto en el reglamento, conforme a cuyo artículo 16:

> «*3. En caso de que las investigaciones de seguridad den lugar a* ***informes antes de la conclusión de la investigación, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad podrá pedir, antes de su publicación, comentarios de las autoridades afectadas, incluida la AESA, y, a través de ellas, al titular del certificado del diseño, al fabricante y al operador interesado****. Las entidades consultadas estarán sujetas a las normas aplicables al secreto profesional por lo que respecta al contenido de la consulta.*
>
> *4.* ***Antes de publicar el informe final, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad solicitará comentarios a las autoridades afectadas, incluida la AESA, y, a través de ellas, al titular del certificado del diseño, al fabricante y al operador interesad****o. Las entidades consultadas estarán sujetas a las normas aplicables al secreto profesional por lo que respecta al contenido de la consulta. Al solicitar esos comentarios, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad aplicará las normas y métodos internacionales recomendados.»*

Las obligaciones que el reglamento impone en relación con las víctimas y sus familiares se concretan en facilitarles información. Así, el artículo 15.4 y 5 establece:

> *«4. Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a* ***informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones****, o a publicar cualquier información* ***sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad****, siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales.*
>
> *5.* ***Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones,*** *velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad.»*

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

Se considera, por tanto, que debe excluirse de la aplicación del precepto la investigación de los accidentes e incidentes de la aviación civil.

Asimismo, se sugiere valorar si los expertos a que se hace referencia en el apartado 3, segundo párrafo, también serían excluibles de la investigación si se da un conflicto de intereses entre dichos expertos y la investigación.

QUINTA.- En el **artículo 15.3** se establece que «*La Autoridad llevará un registro público de las recomendaciones emitidas y de las razones alegadas, en su caso, por los destinatarios o implementadores finales de las mismas para no cumplirlas, y hará un seguimiento de su estado de cumplimiento*».

El reglamento no contempla la existencia de un registro sobre las recomendaciones de seguridad y su estado.

Por otra parte, al amparo del Reglamento (UE) nº 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil[3] («Reglamento SNS»), fue creado el Repositorio Central Europeo, gestionado por la Comisión Europea, y en el cual se almacenan todas las notificaciones de sucesos recogidas en la Unión, entendiendo por suceso «*cualquier acontecimiento relacionado con la seguridad que ponga en peligro o que, en caso de no ser corregido o abordado, pueda poner en peligro una aeronave, sus ocupantes o cualquier otra persona, incluidos, en particular, los accidentes e incidentes graves*».

En el citado repositorio se incluyen los informes finales de las autoridades encargadas de investigar los accidentes e incidentes de aviación civil (artículo 9.2 del Reglamento SNS), donde normalmente se recogen las recomendaciones de seguridad (artículo 16.1 del reglamento, sin perjuicio de emitirlas en un momento anterior de la investigación al amparo del artículo 17.1 del reglamento). Asimismo, el artículo 18.5 del reglamento establece la incorporación de las recomendaciones de seguridad emitidas, así como de las respuestas recibidas, en el citado repositorio.

De acuerdo con el artículo 11, apartados 4 y 6 del Reglamento SNS, la información del repositorio sólo puede suministrarse a las partes interesadas recogidas en el anexo II al Reglamento SNS, pero no exponerse de manera pública.

Se sugiere reconsiderar, o en su caso, consultar a la Comisión Europea, sobre la adecuación de la previsión del precepto a lo previsto en la normativa europea.

SEXTA.- Se sugiere sustituir la redacción **artículo 16.3**, por la siguiente o en términos similares, de modo que no parezca que el APL pudiera condicionar el efecto directo y la primacía en la aplicación de todos los preceptos que procedan del reglamento:

[3] Reglamento (UE) nº 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) nº 1321/2007 y (CE) nº 1330/2007 de la Comisión

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

«3. En el caso de investigaciones de accidentes o incidentes en el ámbito de aviación civil, será de aplicación lo establecido en ***~~los apartados 1 y 2 del artículo 14 del~~ el*** *Reglamento (UE) nº 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, en materia de restricciones para la publicación o utilización de determinados registros obrantes en la investigación, para fines distintos a la investigación, o a ésta u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación civil.»*

SÉPTIMA.- Al artículo 16.2, segundo párrafo, conforme al cual «*La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley*».

Al respecto, conforme al reglamento la información de la investigación, incluso la sensible en materia de seguridad, ex artículo 14.2, también puede utilizarse a otros fines relacionados con la mejora de la seguridad, por lo que se sugiere completar el precepto con esta referencia, cuando así lo contemple la normativa de aplicación, cual es el caso, de la relativa a la investigación de los accidentes e incidentes de la aviación civil,

Adicionalmente y dado que el anteproyecto dedica artículos específicos sobre la información a las víctimas y el acceso a la información pública, se sugiere suprimir la referencia a ambas cuestiones, en particular teniendo en cuenta que el propio anteproyecto y el reglamento contemplan otras comunicaciones no relacionadas directamente con la investigación, aunque sí con la seguridad, cual es el caso de las comunicaciones a otras autoridades.

Conforme a lo anterior se sugiere la siguiente redacción:

«La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma, ***así como para otros fines relativos a la seguridad****, de acuerdo con lo previsto en esta Ley».*

OCTAVA.- En el **artículo 17.2.b)**, se dispone que se facilitará a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, la siguiente información, antes de hacerla pública:

«b) Las observaciones factuales realizadas durante la investigación del accidente o incidente, los procedimientos empleados, los avances de la investigación, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, las ***declaraciones provisionales*** *e informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica.»*

El artículo 15.4 no contempla entre la información a facilitar a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas de accidentes o incidentes que en su caso se

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

constituyan, la relativa a las *declaraciones provisionales,* por otra parte, protegidas como información sensible de acuerdo con el artículo 14.1 del reglamento, por lo que se considera debe modificarse el precepto, al menos en los que respecta al ámbito de la investigación de seguridad de los accidentes e incidentes de la aviación civil por exceder lo previsto en el reglamento que no contempla su divulgación o uso para fines distintos de la investigación de seguridad, sin que, a juicio de este centro directivo, la información a las víctimas y sus familiares, esencial para asegurarles una asistencia adecuada, también en lo que se refiere a la investigación, no forma parte de esta.

NOVENA.- En el **artículo 22.1, párrafo primero,** se dispone que «*si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal*».

En el ámbito de la aviación civil, la investigación de accidentes e incidentes no tiene por objeto determinar responsabilidades o culpas, artículos 1.1, 2.4), 5.6, 16.1 y 17.3 del reglamento, contemplando el deber de comunicar a las autoridades competentes los actos de interferencia ilícita si se conoce o sospecha que ha estado involucrado en el accidente o incidente grave, artículo 12.2 del reglamento.

Por otra parte, la obligación de denunciar la comisión de ilícitos penales ya está recogida con carácter general en los artículos 259 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por lo que se sugiere dejar el artículo 22.1 redactado en los siguientes términos o similares, manteniendo únicamente la obligación de informar a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente donde hubiesen víctimas mortales:

> *«1.* ~~***Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19, si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal.***~~
>
> ~~***Igualmente, la***~~ ***La*** *Autoridad informará a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente en el que haya víctimas mortales.»*

DECIMA.- En la **disposición derogatoria única, apartado 1.a):**

a) No se entiende, ni se justifica en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que acompaña al APL la derogación del artículo 17 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea («LSA»), dado que el APL no contempla un régimen jurídico para la repercutir los costes de la búsqueda, recuperación, conservación y destino de los restos del accidente o incidente de que se trate, por lo que, se sugiere su mantenimiento o justificación de su derogación;

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

b) La derogación genérica de los artículos 18 y 19 de la LSA, se considera contraria a la seguridad jurídica, por lo que se considera limitar la derogación/modificación a aquellos aspectos regulados en el anteproyecto. A estos efectos, se sugiere la siguiente redacción:

> «*1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:*
>
> *a) Los artículos 13 a 17,* ***así como el 18, el apartado 1, párrafo segundo, apartado 2, letra c), y la expresión "o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil, y el artículo 19, apartado 1, letra a), segundo párrafo, y apartado 2, segundo párrafo,*** *de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.»*

c) Dada que la derogación no es efectiva hasta que se adopte el real decreto de aprobación de los Estatutos de la Autoridad y en los términos que se prevea en él, se sugiere contemplar dicha derogación en el referido real decreto.

DIRECTOR GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

Raúl Medina Caballero

e-mail: dgac@fomento.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

AESA AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA

O F I C I O

S/REF: 22/043 JS

N/REF: CAJ/Normativa

ASUNTO: Informe sobre el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte.

ORIGEN: Agencia Estatal de Seguridad Aérea

DESTINATARIO: SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA (SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES; MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Subsecretaría del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
Paseo de la Castellana, 67
28071 Madrid

Con fecha de entrada en el Registro electrónico de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea el 5 de marzo de 2022, se recibe de la Subsecretaría del Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana (Secretaría General Técnica) el texto del "Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte", acompañado de su memoria del análisis de impacto normativo, al objeto de que sea informado a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Tras el análisis del texto, esta Agencia plantea las siguientes **observaciones** al mismo.

PRIMERA (Artículo 4. Accidentes e incidentes de aviación civil):

Se reitera la siguiente observación, que esta Agencia propuso en un primer informe sobre el texto:

> *En relación con el artículo 6 del borrador denominado "Accidentes e incidentes de aviación civil":*
> *En los apartados 2 y 3 se recoge la definición de accidente e incidente de aviación civil previsto en el Reglamento 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010. Para definirlos, se utiliza el término "suceso", por lo que sería conveniente incluir la definición de suceso establecida en el Reglamento 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil.*
> *En el apartado 3, se recoge también la definición de incidente grave coincidiendo con la establecida en el Real Decreto 389/1998 de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, que difiere de la contenida en el Reglamento 996/2010, que es más específica y por tanto la que debería incluirse.*

Si bien en la memoria de análisis de impacto normativo se justifica la no aceptación de esta observación, desde esta Agencia se puntualiza que **los accidentes e incidentes graves son en realidad sucesos, como se indica en su propia definición del Reglamento (UE) 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010.**

CORREO ELECTRÓNICO:
aesa@seguridadaerea.es

Paseo de la Castellana, 112
28046 MADRID
TEL.: +34 91 396 8000

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Es cierto que el ámbito de aplicación de este APL se refiere a la investigación técnica de accidentes e incidentes, pero también afecta a esta actividad el Reglamento (UE) 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) no 1321/2007 y (CE) no 1330/2007 de la Comisión.

Teniendo en cuenta que el Reglamento (UE) 996/2010 es anterior al Reglamento (UE) 376/2014, resulta imposible que recoja la definición de suceso establecida en él. No obstante, t**eniendo en cuenta que el Reglamento (UE) 376/2014 modifica el Reglamento (UE) 996/2010, y que en el mismo se contemplan requisitos que afectan a las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad, sería conveniente, según el criterio de esta Agencia, incluir la definición de suceso del Reglamento (UE) 376/2014 o, al menos, una referencia a la misma.**

SEGUNDA (Disposición derogatoria única y Disposición final primera):

En relación con la siguiente observación, que se propuso en un primer informe sobre el texto,

> *En la Disposición derogatoria única del borrador, apartado 1 letra a) se derogan los artículos 13 a 19 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea. Sólo se deben derogar los artículos 13 a 17 del Capítulo II del Título II de la citada Ley, relativos a la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil, pero* ***no se pueden derogar los artículos 18 y 19 del Capítulo III del Título II de dicha Ley, ya que supondría dejar sin protección la información relativa al Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil (PESO), que no afecta sólo a la CIAIAC sino a todo el programa.***

Si bien en la memoria de análisis de impacto normativo se justifica la no aceptación de esta observación, desde esta Agencia se puntualiza que **la solución propuesta implica igualmente la derogación de los artículos 18 y 19 en lo que afecta a todos los organismos involucrados en el Programa.** Todos los aspectos relacionados con el Programa contemplados en esos artículos afectan a otros sujetos obligados por el mismo más allá de la CIAIAC (no solo algunos de ellos).

Dado que la protección de la información es sumamente importante en el Programa y tiene un carácter altamente sensible para las diferentes partes interesadas, se plantea la siguiente **propuesta de redacción** para la disposición derogatoria única del anteproyecto:

> *1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:*
> *a) Los artículos 13 a 17 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.*

De esta forma, se derogarían los artículos aplicables a la investigación y cualquier disposición que pudiera contradecir esta nueva Ley, pero no los dos artículos que son aplicables en su totalidad a numerosos sujetos (y no sólo a CIAIAC).

Adicionalmente, sería adecuado **redactar los artículos 18 y 19 de la Ley 21/2003, de forma que se eliminen las referencias explícitas a la Comisión,** para lo que se plantea la siguiente **propuesta de redacción** a añadir en la *Disposición final primera. Modificación de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea:*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se modifica la redacción del artículo 18, que queda redactado como sigue:

Artículo 18. Carácter reservado de la información.

Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él.

En todo caso, la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la única finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes, y no con la finalidad de determinar culpas o responsabilidades.

Este deber de reserva vinculará:

a) A todos los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, y a quienes presten servicios en ellos.

b) A cuantas personas tengan acceso a dicha información en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Programa Estatal de Seguridad Operacional de la Aviación Civil, o de modo accidental.

El incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes.

Los obligados por el deber de reserva no podrán prestar declaración ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso del órgano competente de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que sólo podrá otorgarse en los supuestos previstos en el artículo siguiente o en la normativa comunitaria que sea de aplicación. Si dicho permiso no fuera concedido, la persona afectada mantendrá la reserva y quedará exenta de la responsabilidad que pudiera derivarse de denegar información a las instancias indicadas en dicho precepto.

Los sujetos del sector público y privado obligados por el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil establecerán protocolos que permitan preservar el carácter reservado de la información.

Se modifica la redacción del artículo 19, que queda redactado como sigue:

Artículo 19. Cesión o comunicación de la información.

1. La información a la que se refiere el artículo 18.1 sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los casos siguientes:

a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.

b) Cuando lo soliciten las Comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución. Los miembros de la Comisión de investigación que reciban la información vendrán obligados a mantener su reserva. El director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea podrá solicitar motivadamente que las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas.

c) Cuando la Agencia Estatal de Seguridad Aérea actúe en cumplimiento de deberes de colaboración establecidos en normas internacionales, comunitarias o nacionales, bajo la exigencia de recíproca confidencialidad.

d) Cuando a juicio de los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, se considere que la comunicación de determinados datos entre sí o a la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

autoridad aeronáutica y a las personas y organizaciones aeronáuticas afectadas, sea necesaria para prevenir accidentes o incidentes.

2. La información a que se refiere el artículo 18.1, segundo párrafo, sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los supuestos previstos por la normativa comunitaria que resulte de la aplicación.

3. En el supuesto previsto en el apartado 1.a) los obligados a facilitar la información podrán solicitar a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal que mantengan el carácter reservado de esa información y que adopten las medidas pertinentes para garantizar la reserva durante la sustanciación del proceso. El órgano judicial podrá adoptar cuantas medidas procedan para proteger la información y, en particular, podrá prohibir su publicación o comunicación.

TERCERA (Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas):

En relación con la siguiente observación, que esta Agencia propuso en un primer informe sobre el texto,

Estimamos necesario que se incluya alguna previsión relacionada con la coordinación entre AESA y esta Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte de forma similar a la contemplada en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, ya sea en este anteproyecto de ley o en su desarrollo normativo posterior.

La MAIN del anteproyecto indica que el artículo 20 ya contempla que la Autoridad mantenga una colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas. Sin embargo, según el criterio de esta Agencia, **el mencionado artículo 20 se circunscribe exclusivamente a la colaboración en el contexto del accidente o incidente objeto de una investigación técnica concreta.**

Tanto el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, **como el Reglamento (UE) 996/2010, prevén colaboraciones más amplias en materia de seguridad operacional**. Por este motivo, se plantea la siguiente **propuesta de redacción** para incorporar al artículo 20 de este anteproyecto un punto adicional con el texto contemplado en el actual artículo 19 de la LSA (y que se está proponiendo eliminar):

Artículo 20. Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas.

1. La investigación técnica de accidentes e incidentes será independiente de cualquier otro proceso administrativo, judicial o parlamentario que se abra en relación con el suceso investigado.

2. Con la finalidad de que los distintos procesos se desarrollen eficazmente, la Autoridad mantendrá las debidas relaciones de colaboración con las eventuales instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica.

3. En el ámbito de aviación civil, la Autoridad y el resto de las autoridades o instituciones que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con la investigación deberán suscribir acuerdos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

previos de conformidad con lo previsto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

CUARTA (Artículo 9. Inicio del procedimiento):

Según el criterio de esta Agencia, **se podrían estar creando obligaciones adicionales no contempladas en el Reglamento (UE) 996/2010 que podrían entrar en conflicto con éste.**

Así, la letra a) del artículo 9.1 del APL indica que:

"*Cualquier persona que tenga conocimiento de un accidente o incidente marítimo, ferroviario o de aviación civil lo comunicará inmediatamente a las autoridades más cercanas. Éstas, a su vez, lo harán saber urgentemente a la Secretaría de la Autoridad y, en su caso, a la autoridad judicial competente.*

En particular:

a) En caso de accidentes o incidentes de aviación civil, la o el piloto al mando, la persona propietaria o la persona explotadora de una aeronave deberán comunicarlos la persona directora del aeropuerto donde ésta tenga su estacionamiento o donde aterrice y, al mismo tiempo, dará inmediatamente cuenta a la Autoridad. Igualmente, las autoridades aeronáuticas, las personas directoras de los aeropuertos, las entidades prestadoras de servicios de navegación aérea y todos aquellos servicios que tengan información pertinente, la comunicarán a la Autoridad".

Por su parte, el Reglamento (UE) 996/2010 indica en su artículo 9.1 que:

"*Cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o un incidente grave lo notificará sin demora a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad del Estado en que se haya producido*".

Es decir, el reglamento comunitario plantea que cualquier persona "involucrada", en lugar de "cualquier persona", lo notificará sin demora. Asimismo, se indica que se deberá comunicar "a las autoridades más cercanas", en lugar de a la autoridad de investigación, como señala el reglamento europeo. Según el criterio de esta Agencia, eliminar el término "involucrada" y establecer el deber de notificar "a las autoridades más cercanas" podrían conducir a la creación de obligaciones adicionales no contempladas en el reglamento.

Por otro lado, en el párrafo siguiente: "*a) En caso de accidentes o incidentes de aviación civil, la o el piloto al mando, la persona propietaria o la persona explotadora de una aeronave deberán comunicarlos la persona directora del aeropuerto donde ésta tenga su estacionamiento o donde aterrice y, al mismo tiempo, dará inmediatamente cuenta a la Autoridad*", se obliga a comunicar los accidentes e incidentes de aviación civil a la persona directora del aeropuerto, en lugar de simplemente a la Autoridad de investigación, como indica el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 996/2010. Tal y como se ha explicado en el párrafo anterior, esto podría suponer la creación de obligaciones adicionales no contempladas en el reglamento comunitario.

Finalmente, al establecerse que "*las autoridades aeronáuticas, las personas directoras de los aeropuertos, las entidades prestadoras de servicios de navegación aérea y todos aquellos servicios que tengan información pertinente, la comunicarán a la Autoridad*", se planta esta obligación sin necesidad de que sea la autoridad la que solicite la información pertinente.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En este sentido, el Reglamento (UE) 996/2010 indica en su artículo 8.3 que "*La AESA y las autoridades nacionales de aviación civil apoyarán la investigación en la que participen facilitando la información solicitada, los asesores y los equipos a la autoridad encargada de la investigación de seguridad*".

Según esto, las autoridades deberían facilitar la información a solicitud de la autoridad de investigación de accidentes e incidentes.

En definitiva, **si bien la redacción de este artículo recoge en buena medida el texto del Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, el Reglamento (UE) 996/2010 tiene rango normativo superior y es de aprobación más reciente, por lo que sería conveniente ajustar la redacción, en la medida de lo posible, a lo establecido en él.**

Por todo ello, con el fin de adecuar el artículo 9 del anteproyecto al Reglamento (UE) 996/2010, así como evitar la posible creación de obligaciones adicionales no previstas en él, se plantea la siguiente **propuesta de redacción**:

"Cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o incidente marítimo o ferroviario lo comunicará inmediatamente a las autoridades más cercanas. Éstas, a su vez, lo harán saber urgentemente a la Secretaría de la Autoridad y, en su caso, a la autoridad judicial competente. *En caso de accidentes o incidentes de aviación civil, cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o incidente lo notificará sin demora a la Autoridad.* *Igualmente, las autoridades aeronáuticas, las personas directoras de los aeropuertos, las entidades prestadoras de servicios de navegación aérea y todos aquellos servicios que tengan información pertinente deberán facilitar la información solicitada por la Autoridad.*

QUINTA (Artículo 9. Inicio del procedimiento):

En relación con mismo artículo 9 (Inicio del procedimiento), se plantea **introducir en la letra a) una salvedad para los accidentes e incidentes de aviación civil similar a la introducida en el apartado c) para accidentes o incidentes marítimos**:

"La obligación de notificación establecida en los párrafos anteriores no sustituye al deber de informar a las autoridades marítimas del acaecimiento de accidentes e incidentes marítimos que pudiera recaer, en virtud de cualquier otra normativa vigente".

Dado que, en el ámbito de aviación civil, también el reglamento 376/2014 incluye obligaciones de notificación de sucesos (entre los que se incluyen también los accidentes e incidentes graves), se planta como **propuesta de redacción** añadir el siguiente texto en la letra a) del artículo 9:

La obligación de notificación establecida en los párrafos anteriores no sustituye al deber de notificación de sucesos en virtud de cualquier otra normativa vigente, en particular el Reglamento (UE) 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) no 1321/2007 y (CE) no 1330/2007 de la Comisión.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

SEXTA (Disposición adicional primera):

En relación con la siguiente observación, que esta Agencia propuso en un primer informe sobre el texto,

> *En relación con la **cuantía de la tasa** prevista en el borrador, indicar que, conforme al artículo 19 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, se deben construir las tasas en base a los costes directos e indirectos del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa. Teniendo en cuenta que AESA se financia de esa tasa (actualmente constituye el 100% de sus ingresos), es importante conocer en qué se basa el cálculo del porcentaje del 97,752% del importe de la tasa para AESA y el 2,248% para la nueva Autoridad Administrativa Independiente Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte (en adelante AAI-ITAMT).*
> ***Esta Agencia estaría interesada en conocer las razones por las que no se modifica la cuantía de la tasa, ya que actualmente es deficitaria para AESA.** De conformidad con los datos de costes del año 2020, el importe de la tasa debería haber sido de 1,16 EUR para cubrir los costes de dicho ejercicio (prácticamente el doble del importe actual de la tasa).*
> *En este sentido, **sería conveniente que la memoria económica de la tasa se llevara a cabo de forma conjunta entre AESA y la AAI-ITAMT, de forma que se garantice que dicha tasa, en lo que respecta a los porcentajes de distribución y cuantías, cumple con lo que disponen los artículos 19 y 20 la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.***
> *Si finalmente se decide mantener inalterable la cuantía de la tasa debería tenerse en cuenta que, de forma sucesiva, las diferentes leyes de aprobación de los presupuestos generales del Estado, y concretamente el artículo 74 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, han ido incrementando el importe de la tasa de seguridad aérea. Esto explica que para el año 2021 la cuantía no bonificada es de 0,62 euros por pasajero de salida en lugar de los 0,579885 euros que indica el apartado 8 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.*
> *No obstante, tal y como establece el citado artículo 74 de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, estas subidas siempre exceptúan las tasas que hayan sido creadas o modificadas en el último año.*
> *"Artículo 74. Tasas.*
> *Uno. Se elevan, con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley, los tipos de cuantía fija de las tasas de la Hacienda estatal hasta la cuantía que resulte de la aplicación del coeficiente 1,01 al importe exigible durante*
> *el año 2020, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.*
> *Se exceptúan de lo previsto en el párrafo anterior las tasas que hubieran sido creadas u objeto de actualización específica por normas dictadas desde el 1 de enero de 2019.*
> *[…]"*

En la MAIN del anteproyecto se justifica la no aceptación, si bien desde esta Agencia **se considera necesario reiterar que no se debe alterar el importe global de la tasa de seguridad aérea, ni los porcentajes de reparto de la misma entre AESA y la AAI-ITAMT, sin la participación de AESA y sin tener en cuenta su base de costes.**

SÉPTIMA (Disposición adicional primera):

En relación con la siguiente observación, que esta Agencia propuso en un primer informe sobre el texto,

> *En aras de facilitar la gestión de la tasa, que se encomiende la gestión ejecutiva en vía de apremio a AESA mediante la creación de un nuevo apartado (13) en la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se añade el apartado 13:
"13. Las Compañías aéreas podrán abonar la tasa con antelación a la salida de la aeronave o en los plazos que se determinan en la liquidación practicada por el Gestor aeroportuario según establece el artículo 62.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
Una vez alcanzado el vencimiento del periodo de pago voluntario serán de aplicación los recargos contemplados en artículo 28.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
El Gestor aeroportuario únicamente aplicará el primer recargo ejecutivo, ya que los siguientes recargos citados en la regularización son aplicados por la Agencia Tributaria en el proceso de cobro en vía ejecutiva. El recargo ejecutivo se aplicará cuando se satisfaga la totalidad de la deuda no ingresada en periodo voluntario antes de la notificación de la providencia de apremio. El Gestor aeroportuario liquidará por los pagos fuera de plazo a las Compañías Aéreas y emitirá las facturas de recargo en nombre de AESA, y a continuación AESA transferirá el importe correspondiente de dicho recargo según el criterio de reparto establecido en el apartado 11 de esta disposición a la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte".

En la MAIN del anteproyecto se justifica la no aceptación. Aunque no se plantea en el presente informe propuesta de redacción, desde esta Agencia **se considera necesario subrayar, de cara al futuro, que esta cuestión podría implicar dificultades en la gestión del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva, según ha trasladado a AESA el principal gestor aeroportuario.**

OCTAVA (Disposición adicional primera):

En relación con la disposición adicional primera del borrador, que modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003 en su apartado 8, se indica que, a la hora de aplicar **el coeficiente, se debe hacer en valores enteros de céntimos de euro**, que es la cantidad mínima que se puede pagar. Según esto, el valor de la tasa de seguridad en 2022 sería de 0,63 euros. Esta circunstancia se deriva de la **consulta llevada a cabo por AESA a la Dirección General de Tributos el 21/09/2017 y contestada por ésta en el sentido indicado con fecha 03/10/2017.**

Por todo ello, se plantea como **propuesta de redacción** que, en la disposición final primera del anteproyecto, que modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003 en su apartado 8, debería indicarse lo siguiente:

"La cuantía de esta tasa será de 0,63 euros por persona pasajera de salida".

LA SECRETARIA GENERAL

(Firmado electrónicamente)

Bárbara Trincado Cosío

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

De: Buzón legislacion.sgt
Enviado el: jueves, 10 de marzo de 2022 11:23
Para: Santacruz Carrillo de Albornoz Francisco Javier
CC: Díaz Millán Mario
Asunto: 22-043 Contestación ENAIRE CON OBSERVACIONES - APL creación Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes

---

De: Sgys <sgys@enaire.es>
Enviado el: jueves, 10 de marzo de 2022 10:29
Para: Buzón legislacion.sgt <legislacion.sgt@mitma.es>; Buzón Secretaría particular de la SGT <secretaria.sgt@mitma.es>
CC: Sgys <sgys@enaire.es>
Asunto: RE: Solicitud de informe sobre el APL creación Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes

Buenos días,

Por parte de ENAIRE se incluyen seguidamente los comentarios para esta nueva versión del "APL de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte".

1. Incidir en un comentario ya hecho por si no se entendió del todo y consistía en incluir una referencia al Reglamento 376/2014 ya que incluye provisiones no contempladas en el Reglamento 996/2010 ni en su versión consolidada y son las relativas a la protección de la cultura justa. Por tanto, creemos relevante a esta Ley el siguiente texto: "**La Autoridad, en caso de conflicto entre partes interesadas con respecto al acceso a información relevante, se atendrá a los principios de la Cultura Justa recogidos en el Reglamento 376/2014, y en último término se atendrá a lo que decida el órgano encargado de velar por la aplicación de los principios de Cultura Justa en el ámbito nacional administrativo**".

2. Sobre la competencia y conocimientos del personal investigador, creemos que podría articularse de manera más precisa, porque según está ahora es bastante vago y genérico:

> Artículo 8. *Equipo investigador.*
>
> 6. La Autoridad velará por que los investigadores o investigadoras posean conocimientos y experiencia práctica en las materias propias de sus tareas habituales, garantizándose el fácil acceso a los conocimientos técnicos apropiados en caso necesario.
>
> Propuesta:
> 6. La Autoridad supervisará la competencia de los investigadores o investigadoras, garantizando que su formación, nivel de experiencia y conocimientos sean adecuados en las materias propias de sus tareas habituales, así como el fácil acceso a los conocimientos técnicos apropiados en caso necesario.
>
> Esto podría dar paso a la creación de un perfil determinado para cada investigador/a, experto/a en una determinada área, con formación y conocimientos en otros ámbitos, con unos criterios de acceso al puesto de investigador y una supervisión/evaluación continua de sus competencias.

3. Respecto del artículo 22.1

> Artículo 22. *Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.*
>
> 1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19, si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal.

A nuestro entender se está condicionando al investigador con algo que no debería preocuparle.

Adicionalmente, puede entrar en colisión con :

- el artículo 3.2 del propio anteproyecto de ley en el que se establece la finalidad de la investigación:
  2. La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.

- lo indicado en el considerando 43 del reglamento (UE) Nº 376/2014 que establece la necesidad abstenerse de iniciar procedimientos disciplinarios, administrativos o penales en determinadas circunstancias. (si bien reconoce la posibilidad de que estos procesos se inicien a instancias de terceros)

[…] Por lo tanto, es conveniente disponer que las infracciones no premeditadas o realizadas por descuido que obren en conocimiento de las autoridades de los Estados miembros únicamente merced al tipo de notificación indicada en el presente Reglamento no sean objeto de procedimientos disciplinarios, administrativos o penales, salvo que así lo disponga el Derecho penal nacional. No obstante, la presente prohibición no cubrirá el derecho de terceros a iniciar una acción pública, que únicamente estará sujeto al Derecho nacional.

Saludos

ENAIRE

Mónica Mansilla Rodríguez
Jefa Div. Apoyo y Coordinación
Gabinete Dirección General

T. +34 913 213 366
M. +34 663 540 025
E. mmrodriguez@enaire.es

P. E. Las Mercedes Edificio 2, 4ª planta
Avda. de Aragón, 330
28022 Madrid. España

De: Buzón legislacion.sgt <legislacion.sgt@mitma.es>
Enviado el: viernes, 4 de marzo de 2022 12:40
Para: Sgys <sgys@enaire.es>
CC: Díaz Millán Mario <mdiaz@mitma.es>
Asunto: Solicitud de informe sobre el APL creación Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes

Sin perjuicio de su remisión por vía oficial, se adelanta el **"*Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte*"**, acompañado de su memoria del análisis de impacto normativo, al

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

objeto de que sea informado a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Se ruega que el informe solicitado se remita también por correo electrónico a: (secretaria.sgt@mitma.es) y (legislacion.sgt@mitma.es).

Subdirección General de Legislación
Secretaría General Técnica
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
Teléfono: 91.5978163
Fax: 915978564
Correo electrónico: legislacion.sgt@mitma.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Madrid, 17 de marzo de 2022

S-1162

A Dª. Angélica Martínez Ortega

Secretaria General Técnica

De D. Ángel Luis Sanz Sanz

Director de la Oficina de la Presidencia, Regulación y Políticas Públicas

Asunto **Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte (REF: 22/043 JS).**

En respuesta a su solicitud de informe sobre el "*Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte"*, una vez analizada la documentación remitida por las unidades con competencia en la materia, se remite informe elaborado al respecto para su consideración.

DOPRPP

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

COMENTARIOS AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE. – MARZO 2022

Tras analizar el citado anteproyecto de Ley y la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), en la que se da contestación a las observaciones enviadas por Aena en julio de 2021, se considera conveniente reiterarnos en la siguiente:

> "*Finalmente, sobre el procedimiento de investigación técnica señalan su incompatibilidad con el artículo 134 de la Ley 48/1960 de Navegación aérea, corresponde a las autoridades aeronáuticas "la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes".*

En contestación a esta alegación, se indica en la MAIN lo siguiente: *"Tampoco puede aceptarse esta observación, toda vez que, actualmente, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento UE 996/2010 y en la Ley de Seguridad Aérea de 2003, la investigación de las causas de los accidentes, nunca con el fin de dirimir responsabilidades, es competencia de la Autoridad*."

La propuesta del anteproyecto de ley plantea que la dirección de la investigación y determinación de responsabilidades corresponda a una autoridad administrativa independiente del gobierno y administraciones públicas.

Sin embargo, la Ley 48/1960 de Navegación aérea, asigna a la autoridad aeronáutica este cometido en su artículo 134 que responde al siguiente tenor: "*La asistencia y salvamento de las aeronaves accidentadas o en peligro son de interés público.* ***Se efectuarán bajo la dirección de las autoridades aeronáuticas,*** *a quienes corresponderá también la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes*".

Para evitar la discordancia en los términos de ÉSTOS textos normativos se considera necesaria la modificación expresa o derogación de aquellos artículos de la normativa – como el citado art. 134 de la LNA - que hagan referencia a que la responsabilidad de la investigación de accidentes aéreos recae en la autoridad aeronáutica.

En este sentido, en el Anteproyecto de Ley objeto de análisis, existe una 'Disposición Derogatoria Única. Derogación normativa', que indica la normativa que queda derogada, haciendo especial énfasis en los artículos 13 a 19 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea. Por ello, se propone incluir en esta Disposición Derogatoria el artículo 134 de la Ley 48/1960 para que quede explícitamente derogado con la aprobación del anteproyecto de Ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, para garantizar la seguridad jurídica de todos los agentes implicados, convendría revisar y suprimir antes de la aprobación de esta norma todas aquellas disposiciones que puedan colisionar con las del Reglamento UE 996/2010, a efectos de no incurrir en contradicciones y

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

evitando así que llegado el momento los propios interesados se vean obligados a dirimir qué es lo que entra en conflicto y cómo han de aplicar una norma con carácter “preferente” respecto a otra.

Vicente Ramos Muñoz
Jefe de la División de Operaciones

Documento firmado el día 15 de marzo de 2022 a las 09:38 horas
Por Vicente Ramos Muñoz
Clave de verificación: 1647333486980V

Rafael Fernandez Villasante
Director de Operaciones, Seguridad y Servicios

Documento firmado el día 16 de marzo de 2022 a las 07:46 horas
Por Rafael Fernandez Villasante
Clave de verificación: 1647333486980V

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

OBSERVACIONES DEL PLENO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES MARÍTIMOS (CIAIM) AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

Tras analizar el texto del Anteproyecto de Ley de Creación de una Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los Modos de Transporte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Pleno de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos, basándose en su experiencia de más de doce años en esta materia y con el único objetivo de contribuir a que la nueva Autoridad Independiente sea eficaz, ha acordado remitir el presente Informe conteniendo las Observaciones que se exponen seguidamente y que, algunas de ellas, ya fueron expuestas cuando se le solicitó su opinión respecto del Borrador de este Anteproyecto de Ley:

A. EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la Consulta Pública previa a la elaboración de este Anteproyecto de Ley ya se indicaba que, con la creación de una Autoridad Administrativa Independiente se pretendía solucionar dos problemas, que entonces identificaba como: Reforzar la independencia de las Comisiones, y Optimizar recursos aprovechando las sinergias derivadas de la unión de las tres Comisiones. Ambos aspectos han sido recogidos en el texto recibido de este Anteproyecto de Ley de la siguiente forma:

Sobre la optimización de los recursos, en la pág. 4 del Anteproyecto de Ley se dice;

Este único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la optimización de estructuras organizativas y de recursos que subyace a la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte. Además, la Autoridad fomentará, se mantendrá al día y empleará enfoques contemporáneos dentro del repertorio de metodologías de investigación.

Comentario:

A nuestro entender este párrafo debería ser modificado en su totalidad, por los siguientes motivos:

- Para tratar de justificar la conveniencia de la creación de una Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los Modos de Transporte, se dice impropiamente en él que facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, pero si se emplean los términos con precisión, este concepto significa "*Aquellas situaciones en que el incremento de tamaño de una empresa o de su producción genera un aumento de sus beneficios por la reducción de sus costes unitarios por producto".* No parece que la "unificación" de las tres Comisiones actuales bajo una única autoridad vaya a incrementar el tamaño de la "empresa", ni tampoco a reducir los costes por unidad de producto generada, en este caso Informe producido, que seguirán siendo los mismos que en la actualidad en lo relativo a los costes del personal investigador que lo elabora, a sus gastos de desplazamiento

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

etc. mientras que, si se estructurase la nueva Autoridad Administrativa conforme se propone en el texto de este Anteproyecto de Ley, se verían incrementados por los costes del Consejo, que serían muy superiores a las modestas dietas y gastos de desplazamiento que perciben los miembros de los tres Plenos actuales, sin que la supuesta semejanza de las metodología y procedimientos de investigación técnica que vayan a aplicarse en los diferentes modos de transporte vayan a aportar rebajas en los mencionados costes de producción, sucediendo, además, que dichas metodologías y procedimientos habrán de ser los mismos que se aplican en la actualidad, y que en el caso de la CIAIM han sido y deberán seguir siendo los establecidos por la EMSA, sin posibilidad alguna de modificación.

- Dejando aparte la curiosidad que pueda generar en un investigador de otra rama de transporte conocer los aspectos humanos y organizativos que han concurrido en un accidente marítimo, y en particular en el sector pesquero, en el que tienen lugar las dos terceras partes de los accidentes marítimos españoles investigados, no nos parece que de ellos vayan a extraerse conclusiones aplicables al sector aeronáutico o al del ferrocarril, y viceversa.
- En el citado párrafo puede leerse, también, la siguiente frase que pudiera estar en contradicción con el resto de este y con la pretendida economía de escala: *Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte*

Como reflexión complementaria sobre este aspecto hay que poner de manifiesto que tanto la Organización de Naciones Unidas como la Unión Europea mantienen agencias especializadas en la seguridad de cada transporte. En el sector marítimo, estas agencias son la Organización Marítima Internacional y la Agencia Europea de Seguridad Marítima, respectivamente. No se tienen noticias de que vayan a ser integradas en organismos técnicos dedicados a la seguridad del transporte en su conjunto.

Esta visión de los citados organismos internacionales es compartida en Europa por los países más importantes de nuestro entorno (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia), que mantienen organismos de investigación de accidentes diferenciados para cada modo de transporte, si bien con mayores medios que la CIAIM, ya que la MAIB británica cuenta con un equipo de 36 personas que producen la mitad de informes que la CIAIM, y en Francia la Comisión de Accidentes Marítimos es una unidad administrativa que gestiona la información generada por 20 especialistas contratados.

En definitiva, entre los motivos que pudieran aconsejar la creación de una Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los Modos de Transporte, si es que los hay, no se encuentra el aprovechamiento de economías de escala y, en opinión de la CIAIM, la referencia a este aspecto debería suprimirse del texto del Anteproyecto de Ley.

<u>Sobre el reforzamiento de la independencia de la nueva Autoridad, en las págs. 4 y 5 del Anteproyecto, se dice:</u>

El organismo se crea como Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El refuerzo de su independencia para el desarrollo de las obligaciones en materia de investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transportes ferroviario, marítimo y de aviación civil, a los efectos de la mejora de su seguridad, no sólo deriva de la forma jurídica elegida para el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

mismo, sino también de la modificación del sistema de designación de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y Consejeras, a diferencia del régimen de designación de las personas integrantes de los Plenos de los órganos administrativos precedentes.

Así, la persona que ostente la Presidencia será nombrada mediante real decreto del Consejo de Ministros y Ministras, previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados y Diputadas. Debe recordarse que en el esquema precedente no se preveía papel alguno de las Cortes Generales en la designación de la persona que ostenta la Presidencia y de las y los Vocales del Pleno de la CIAIM y en el caso de la CIAIAC y la CIAF, el papel del legislativo se reducía prácticamente a la posibilidad de vetar a la persona candidata propuesta para la Presidencia por la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a quien le correspondían igualmente los nombramientos de las y los miembros de los Plenos de las tres Comisiones.

El refuerzo del papel de las Cortes Generales y, con ello, de la independencia de la nueva Autoridad frente a la Administración General del Estado, a la que se adscribe, deriva también de la capacidad de veto por parte de la Comisión parlamentaria competente respecto a las personas candidatas a Consejero o Consejera de la Autoridad, frente al sistema precedente en el que, en los dos supuestos en que se preveía participación del poder legislativo en el nombramiento de las y los vocales de las Comisiones de investigación, lo era a meros efectos informativos.

Comentario:

En estos párrafos del Anteproyecto de Ley se procede a resolver un problema que, al menos en lo que respecta a la CIAIM, no existe y para ello se propone una solución poco adecuada, por lo que debería ser modificado, por los siguientes motivos

- El procedimiento seguido actualmente para la formación del Pleno de la CIAIM puede considerarse adecuado si se tiene en cuenta que, en sus sucesivas renovaciones, ha propiciado la presencia en dicho Pleno de profesionales con notable experiencia en diferentes áreas del sector marítimo, sin que dichos Vocales hayan mantenido vinculación alguna con ningún organismo público o privado, ni siquiera con aquellos que les propusieron para ese cargo que, a estos efectos, se limitaron a actuar como meros aportadores de sus curriculum, para que fueran baremados en el Ministerio de Transportes.
- Como ya manifestó el Pleno de la CIAIM en su Observaciones a la Consulta Pública sobre este Anteproyecto de Ley; desde su creación en el año 2008 la CIAIM ha actuado siempre con total independencia, con el único objetivo de conocer las causas de los accidentes y efectuar recomendaciones para evitar su repetición. Durante estos doce años de existencia no ha habido ni un solo caso en el que los investigadores o el Pleno de la CIAIM hayan recibido presiones o indicaciones de personas u organismos públicos o privados del sector marítimo en favor de intereses particulares.
- La participación de las Cortes Generales en la aprobación de los candidatos a Presidente y Consejeros de la Autoridad lo que si garantiza, y hay antecedentes de ello, es que este órgano será conformado de manera consensuada entre los diferentes grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, (en definitiva de los partidos políticos), que tratarán de colocar en él a personas afines a ellos, sobre todo cuando por el ejercicio de esos cargos van a percibir una remuneración apreciable durante seis años y no las modestas dietas que perciben los actuales Vocales de las tres Comisiones por su asistencia a los Plenos. Por tanto, no puede afirmarse que el nuevo procedimiento que se propone en el Anteproyecto de Ley vaya a reforzar la independencia del Consejo, sino más bien todo lo contrario, como lo demuestran

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

los antecedentes, de sobra conocidos, de los problemas que surgen cuando hay que renovar el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Consejo de RTVE, etc. así como la dependencia política de los órganos resultantes.

B. En el TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. *Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*

Comentario:
El título dado a esta nueva Autoridad Administrativa es impreciso, o al menos incompleto, y debería ser modificado ya que ateniéndose a su estricto significado:

- Comprendería también la investigación de los accidentes ocurridos en el modo de transporte por carretera.
- En cambio, quedarían fuera de su ámbito de actuación la investigación los accidentes en la pesca y en la investigación y explotación de hidrocarburos mediante plataformas marinas, ya que dichas actividades no son modos de transporte sino de explotación de recursos marinos, mientras que, en la actualidad, la investigación de los accidentes que tienen lugar en ellas es realizada por la CIAIM que les asigna una importante fracción de sus recursos, como consecuencia de que el 72 % de los sucesos ocurridos en 2021 correspondieron a pesqueros y que de los 15 buques y embarcaciones perdidos en dicho año 12 de ellos fueron pesqueros. El título, más adecuado y preciso, podría ser: *Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes Aéreos, Ferroviarios y Marítimos.*

C. En el TÍTULO I Investigación técnica de accidentes e incidentes

CAPÍTULO II. Ámbito de aplicación

Artículo 5. *Accidentes e incidentes marítimos.*
Se dice en este artículo que:

1. La Autoridad investigará los accidentes marítimos muy graves que:

a) Afecten a buques que enarbolen pabellón español, con independencia de la localización del accidente;

b) Se produzcan en el mar territorial o las aguas interiores españolas, tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDM o CONVEMAR), con independencia del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados en el siniestro, o

c) Afecten a intereses de consideración de España, con independencia de la localización del siniestro y del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados.

Comentario:
La flota civil española definida en el artículo 9 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, incluye en su apartado c) Los buques de recreo y deportivos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

nacionales que, hasta el momento no han sido objeto de investigación por la CIAIM, salvo en aquellos casos en los que con ellos se realiza una explotación comercial, al estar fuera del ámbito de aplicación de la normativa nacional e internacional de investigación de accidentes marítimos.
En opinión de la CIAIM, esto debería seguir siendo así, ya que la inclusión de los buques de recreo y deportivos dentro de las competencias de investigación de la nueva Autoridad Administrativa abriría un escenario muy diferente desde los puntos de vista cualitativo y cuantitativo.
Por ello, se debería modificar este párrafo del borrador para que quede debidamente aclarada la exclusión de los buques de recreo y deportivos nacionales, salvo que en ellos se realice una explotación comercial.

……..
Se dice, también, en este artículo:

4. La investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá accidentes e incidentes que sólo afecte a buques de Estado, de transporte de tropas o a buques afectados a la defensa nacional o exclusivamente a fines gubernamentales no comerciales, así como los demás accidentes e incidentes que se determinen reglamentariamente; sin embargo, siempre que un buque de guerra o afecto a la Defensa Nacional se viera involucrado en un accidente con buques civiles, la Autoridad actuará conjuntamente con el organismo de la Armada competente para llevar a cabo dicha investigación.

Comentario: Lo que se propone en este párrafo es inadecuado, ineficiente y contradictorio, ya que:

- Si la Autoridad Independiente ha de realizar una investigación conjuntamente con la Armada perdería su independencia y la confidencialidad en sus actuaciones.

- Se produciría una situación asimétrica ya que, si un buque civil ha colisionado con un buque de la Armada una de las partes, la Armada, estaría participando en la realización de la investigación mientras que la otra, el armador del buque civil estaría excluido de ella. Como resultado, se generaría un Informe totalmente ineficaz ya que, con toda probabilidad, los resultados de una investigación realizada de esa manera serían impugnados por la parte civil afectada y desestimados por los órganos judiciales.

CAPÍTULO III. Procedimiento de investigación técnica

Artículo 13. *Informe Final*.
Se dice en este artículo que

2. El informe se publicará en el plazo más breve posible y, en principio, en el plazo máximo de 12 meses desde la fecha del accidente o incidente.
Este plazo podrá ampliarse por acuerdo de la Autoridad por periodos máximos de 12 meses cuando sea necesario para concluir correctamente la investigación. En este caso, junto con el acuerdo de ampliación, se publicará un informe provisional detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Comentario:
Sería muy deseable que los Informes se publicaran en el plazo máximo de 12 meses desde la fecha del accidente o incidente, pero para ello, en el caso de la CIAIM se le debería dotar de los medios necesarios, que ya se expusieron a la Subsecretaria del Ministerio en enero de 2017, y de los que cabría destacar la necesidad de incrementar la plantilla de investigadores y de dotar a dicho personal especializado de incentivos que los animen a cubrir esas plazas y a permanecer en ellas
En cuanto a la previsión de que se emitan informes provisionales parece poco prudente, ya que si un informe se demora puede deberse a que haya aspectos contradictorios que están en estudio y cualquier información parcial sobre ellos podría dar lugar a una utilización indebida por las partes interesadas.

Artículo 14. *Seguimiento de las recomendaciones de seguridad*.
Se dice en este artículo que:

1. La Autoridad llevará un registro público de las recomendaciones emitidas y de las razones alegadas, en su caso, por los destinatarios o implementadores finales de las mismas para no cumplirlas, y hará un seguimiento de su estado de cumplimiento.
.
Comentario:
En el caso de los accidentes marítimos esta propuesta es de imposible cumplimiento, ya que la Autoridad no tiene la necesaria presencia permanente en los puertos que le permita hacer un seguimiento del cumplimiento de sus recomendaciones de seguridad.
Por ello, lo más adecuado es que esta responsabilidad siga en el ámbito de actuación de la Administración Marítima, que tiene Capitanías Marítimas e Inspectores, y capacidad sancionadora.

CAPÍTULO IV. Régimen de la información de la investigación

Artículo 17. *Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas*.
Se dice en este artículo que:

2. *Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso, se facilitará a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, la siguiente información, antes de hacerla pública:*

a) La factual sobre el accidente o incidente, dentro de las 48 horas siguientes a la producción de éste.

b) Las observaciones factuales realizadas durante la investigación del accidente o incidente, los procedimientos empleados, los avances de la investigación, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, las declaraciones provisionales e informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Comentarios:

Esto parece estar en contradicción con lo establecido en el punto 2 del Artículo 15. *Información de la investigación,* que dice que*:*

. Será información de carácter reservado, la siguiente:

a) Los testimonios de las y los testigos, así como otras declaraciones, descripciones y anotaciones realizadas o recibidas por la Autoridad en el curso de la investigación.

b) Los documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación.

Además, plantea serias dudas legales que si una de las partes, las víctimas, tuvieran derecho a recibir esa información, las otras partes afectadas no tuvieran el mismo derecho para organizar su defensa.

D. <u>En el TÍTULO II. Organización y funcionamiento</u>

En los Artículos 24 a 33 que contiene este TITULO II se define una Organización para la nueva Autoridad que, en nuestra opinión, es inapropiada para las funciones que debe realizar y que, además, es más costosa y menos independiente que las actuales tres Comisiones Técnicas, por las razones que se explican seguidamente:

<u>1º Sobre la persona que ostente la Presidencia:</u>

En el Artículo 28. 1 se dice que*:*

1. La persona que ostente la Presidencia será nombrada por real decreto del Consejo de Ministros y Ministras, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados y Diputadas.

La persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana presentará a la Comisión competente del Congreso de los Diputados y Diputadas un candidato o candidata de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad, con un plazo de antelación de tres meses a la fecha de finalización del mandato de la persona que ostente la Presidencia a sustituir, o de un mes desde que se tenga conocimiento formal de la terminación del mandato por cualquiera de las otras causas establecidas en esta Ley..

Al revisar el "ámbito de actuación de la persona que ostente la Presidencia", que se define en el Artículo 32, resulta que sus funciones son, casi en su totalidad, de carácter administrativo y de gestión y no de carácter técnico, por lo que, según se establece en este Anteproyecto de Ley la Presidencia podrá ser ostentada por una persona sin la debida formación técnica y acreditada experiencia y conocimientos, como sería conveniente y deseable para el buen funcionamiento y prestigio de este nuevo organismo.

En cuanto a la independencia de la persona que ostente la Presidencia, como cabeza visible de la Autoridad Administrativa Independiente, como ya se ha dicho anteriormente quedará

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

condicionada por su forma de elección ya que "*La elección de la persona que vaya a ostentar la Presidencia se realizará por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión parlamentaria en una primera votación, y mayoría de votos emitidos en segunda votación".*

2º Sobre los Consejeros y Consejeras

A. Número de Consejeros y Consejeras

El Artículo 26 establece que "*el Consejo lo formarán la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad y seis Consejeros"*; de lo que cabe deducirse que procedentes del ámbito marítimo solo habrá dos Consejeros, número que resulta totalmente insuficiente ya que:

- Los accidentes e incidentes marítimos se producen en tres áreas totalmente diferentes y sin apenas conexión entre ellas, cuyos estudios, investigaciones y, sobre todo, supervisión de los informes que van a ser aprobados, requieren la participación de personas con grandes conocimientos y experiencia en dichas áreas, que son: marina mercante, marina de pesca y explotación e investigación de hidrocarburos en plataformas marinas.
- Los buques y artefactos marinos son elementos complejos cuyo proyecto, construcción, mantenimiento y reparación, operación e inspección, requiere la participación de técnicos con gran experiencia en diferentes áreas, como son: ingenieros navales, capitanes y pilotos, maquinistas navales, técnicos en electrónica, etc.
- La industria de construcción naval tiene una gran diferencia respecto a la de construcción de aeronaves y a la del ferrocarril, ya que en estas dos últimas los vehículos son proyectados empleando para ello un periodo de tiempo considerable y al finalizar el mismo se fabrican series numerosas del modelo proyectado, mientras que los buques y embarcaciones son proyectados de manera rápida en un proceso casi paralelo y ligeramente desfasado con su construcción, para producir, la mayoría de las veces, una sola unidad; por lo que puede decirse que entre buques del mismo tipo y tamaño hay notables diferencias de unos buques a otros.
- El número de accidentes notificados en el sector marítimo español en el año 2021 fue superior a la suma de los notificados en los sectores aéreo y ferroviario.

En definitiva, para tener la garantía de que los informes que publique la Autoridad Administrativa Independiente sean precisos y fiables y tengan la calidad necesaria, sería conveniente que en su Consejo hubiera, como mínimo, los siguientes miembros procedentes del sector marítimo:

- Dos ingenieros navales con experiencia en proyecto, construcción, mantenimiento y reparación, o inspección de buques y artefactos
- Uno o dos capitanes de la marina mercante
- Un capitán de pesca
- Un jefe de máquinas de la marina mercante
- Un técnico en electrónica
- Un ingeniero con experiencia en explotación e investigación de hidrocarburos en plataformas marinas

B. Funciones de los Consejeros y Consejeras

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En el Artículo 27 se establecen las Funciones del Consejo entre la cuales la que tiene mayor relevancia técnica y genera mayor carga de trabajo para los Consejeros es la 2. *a) Aprobar los informes técnicos que se realicen respecto a accidentes o incidentes objeto de investigación por la Autoridad.*, siendo las demás de carácter administrativo y ocasional.
Siendo esta la principal actividad de los nuevos Consejeros, debe explicarse como es realizada actualmente en la CIAIM. Una vez que los investigadores han elaborado el borrador del Informe correspondiente a un accidente, lo pasan al Secretario de la CIAIM quien, tras una primera revisión, lo envía telemáticamente al Presidente y Vocales del Pleno para su revisión y respuesta telemática con sus observaciones a la Secretaría, tarea que realizan en el plazo máximo de una semana. Recibidas las observaciones de los miembros del Pleno, el Secretario las analiza y elabora una amalgama con ellas, en la que indica cuales han sido incorporadas al borrador del informe y cuales quedan pendientes para ser debatidas en la próxima sesión del Pleno, y envía telemáticamente dicho documento al Presidente y los Vocales. En cada sesión mensual del Pleno se debaten y, si procede, se aprueban entre tres y cuatro Informes. Es decir, los miembros del Pleno, con su gran experiencia, realizan un verdadero enriquecimiento de los borradores de informes que les son presentados, antes de proceder a su aprobación. Todo este proceso supone para los miembros del Pleno una dedicación de unas diez horas para revisar los informes que les son enviados más las cinco horas de duración de la sesión mensual del Pleno; es decir unas 15 horas mensuales.
Además de la función anterior, los miembros del Pleno de la CIAIM realizan otra actividad consistente en revisar las notificaciones sobre accidentes que les envía telemáticamente la Secretaria y emitir su calificación para decidir si deben o no ser investigados. Esta actividad, necesaria y que no ha sido incluida en el texto de Anteproyecto de Ley entre las funciones del nuevo Consejo, les demanda una dedicación mensual de unas 5 horas.
En definitiva, un miembro del actual Pleno de la CIAIM tiene una dedicación media mensual a dicha Comisión de unas 20 horas, por las que percibe unas dietas de 300 euros.
Lo que se propone con la configuración del Consejo de la nueva Autoridad Administrativa Independiente, tiene para el sector marítimo los siguientes inconvenientes muy graves:

- Limita o impide la presencia en el Consejo de especialistas y expertos en las distintas áreas y especialidades del sector, lo que hará que la calidad y fiabilidad de los informes disminuya.
- Da entrada a unos Consejeros y Consejeras con dedicación exclusiva, (Artículo 29.), sin que haya unas funciones y una carga de trabajo que lo justifique, y con sueldos de altos cargos de la Administración

3º Sobre las Direcciones de Investigación Técnica.

Parecería adecuado que en el inicio de actuaciones de esta nueva Autoridad los actuales Secretarios de las Comisiones fuesen designados Directores de Investigación Técnica en sus áreas, con el rango de Subdirectores Generales.

4º Sobre la Secretaría General

De acuerdo con la experiencia adquirida en los doce años de existencia de la CIAIM, y revisadas las funciones, casi toda de carácter jurídico o administrativo y algunas de ellas imposibles o innecesarias, que se asignan a la Secretaría General en el Artículo 35, consideramos que este órgano es en sí mismo innecesario, ya que las escasísimas cuestiones jurídicas que se han producido a lo largo de estos años han sido resueltas con prontitud y eficacia mediante consultas a la Abogacía del Estado, y los pocos trámites

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

administrativos que haya de realizar la nueva Autoridad pueden ser solucionados mediante una secretaria asignada a la persona que ostente la Presidencia.
Se dice en el texto del Anteproyecto de Ley que la persona titular de la Secretaria General tenga una titulación de grado o equivalente en Derecho con categoría de Subdirector General, y no se dice nada, pero queda implícito, que la creación de un órgano como este incorporará de inmediato a dos personas con formación administrativa.

Propuesta:
La propuesta de la CIAIM es que la nueva Autoridad Administrativa Independiente, no disponga de una Secretaría General y si de una Secretaría Técnica:

- Cuyo personal sea puramente técnico
- Disponga de medios y aplicaciones informáticas para realizar cálculos y simulaciones en los ámbitos de la resistencia de materiales, mecánica de fluidos, circuitos eléctricos y electrónicos, dinámica de vehículos, et.

Con ello se resolvería una carencia actual que ha sido puesta de manifiesto en estos últimos años, en los que la verificación de algunas hipótesis técnicas sobre las causas de ciertos accidentes marítimos ha exigido que se realizaran ciertos cálculos técnicos especializados, cuya contratación a entidades privadas externas resultaba poco conveniente por la tardanza de los trámites administrativos que había que llevar a cabo. Para solucionar esta carencia, dichos cálculos fueron efectuados a tiempo y de manera gratuita por los Vocales del Pleno de la CIAIM.

CONCLUSIÓN

El Pleno de la CIAIM considera que la creación de una Autoridad Administrativa Independiente que aglutine a las tres Comisiones sobre accidentes que operan en la actualidad, para ser eficaz, debería hacerse bajo las siguientes premisas:

1. La Presidencia de la Autoridad debería ser ostentada por una persona con formación técnica, experiencia y prestigio profesional, que dispondría de una secretaria para las funciones administrativas.
2. El Consejo debería contar con un número suficiente de Consejeros y Consejeras propuestos por sus correspondientes sectores que:
   - No tendrían dedicación exclusiva y percibirían dietas.
   - Estarían organizados en Comisiones Sectoriales
   - Las Comisiones Sectoriales actuarían de manera análoga a como actualmente actúan los Plenos de las Comisiones de Investigación.
   - Las tres Comisiones Sectoriales celebrarían una o dos reuniones anuales para intercambiar información e intercambiar criterios.
   - En el caso del sector marítimo los Consejeros y Consejeras serían:
     - Dos ingenieros navales con experiencia en proyecto, construcción, mantenimiento y reparación, o inspección de buques y artefactos
     - Uno o dos capitanes de la marina mercante
     - Un capitán de pesca
     - Un jefe de máquinas de la marina mercante
     - Un técnico en electrónica
     - Un ingeniero con experiencia en explotación e investigación de hidrocarburos en plataformas marinas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3. La Autoridad Administrativa Independiente debería contar con una Secretaria Técnica, formada por personal exclusivamente técnico, y con los medios y aplicaciones informáticas necesarias para realizar cálculos y simulaciones en los ámbitos de la resistencia de materiales, mecánica de fluidos, circuitos eléctricos y electrónicos, dinámica de vehículos, et.
4. Los actuales Secretarios de las Comisiones deberían ser designados Directores de Investigación Técnica en sus áreas con el rango de Subdirectores Generales-

5. En relación con el personal investigador, se considera que debería:
   - Establecerse un marco de actuación para poder completar la plantilla de investigadores de la CIAIM incorporando especialistas, (Titulado en Máquinas, Técnico en Electrónica Marina, etc.) que garanticen la calidad de las investigaciones en las diferentes áreas y permitan que los Informes de los accidentes se finalicen en el plazo máximo de 12 meses.
   - Reconsiderarse la política de retribuciones e incentivos a dicho personal para motivar y facilitar su continuidad y permanencia en este nuevo organismo, mediante elevación gradual de los complementos específicos y de productividad de los investigadores.

Jesús Panadero Pastrana

PRESIDENTE DE LA CIAIM

P:O: Francisco Mata Álvarez-Santullano

SECRETARIO DE LA CIAIM

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES MARÍTIMOS (CIAIM) AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

Artículo 5.2), sobre los accidentes de transbordadores de carga rodada o nave de pasaje de gran velocidad

Ninguna normativa internacional establece la obligación que aquí se recoge. Ningún país europeo ha dado a estos buques un trato diferenciado con respecto a las obligaciones de investigación generales.

La Secretaría de la CIAIM entiende que este párrafo se ha recogido en el artículo 5 del anteproyecto de ley porque figuraba en el artículo 4 del Real Decreto 800/2011 (obligación de investigar), pero esa obligación no figuraba en la Directiva 2009/18/CE, que se traspuso mediante el RD 800/2011.

La fuente original de este precepto es el artículo 7, párrafo 4, de la Directiva 2009/18/CE. Dicho párrafo no establece una obligación general de investigar todos los accidentes e incidentes donde se vean involucrados buques de este tipo, sino que establece el procedimiento de cooperación particular que deben seguir los estados involucrados en la investigación, en el caso de que ésta se abra. El sentido de este párrafo es evidente al comprobar que se sitúa dentro del artículo 7 (dirección y participación en las investigaciones de seguridad) y no en el artículo 5 (obligación de investigar) de la Directiva.

Esto mismo han entendido todos los países de la Unión Europea que han implantado la Directiva 2009/18/CE. En conversaciones de la Secretaría de la CIAIM con los órganos homólogos de los países de la Unión Europea y con personal de la Agencia Europea de Seguridad Marítima, se ha constatado que la interpretación uniforme en toda Europa de ese precepto es la que se presenta aquí: que la Directiva no establece una obligación general para investigar todos los accidentes e incidentes en los que se vean involucrados buques de trasbordo rodado o naves de pasaje de alta velocidad, sino que establece un procedimiento de cooperación, en el caso de que dicha investigación se abra.

Se puede verificar que esta interpretación es la correcta comprobando en la base de datos europea de accidentes marítimos (EMCIP), donde todos los países de la UE vuelcan el resultado de las investigaciones, el tratamiento otorgado a estos accidentes. Pues bien, la mayoría de los accidentes e incidentes de estos buques en Europa no son investigados.

La obligación que se pretende recoger en esta ley supondrá, por una parte, una carga de trabajo elevada para un órgano con recursos limitados. Además, la mayoría de los incidentes y accidentes leves de estos buques, según la experiencia de la Secretaría de la CIAIM, no ofrecen lecciones valiosas para la seguridad marítima, y su investigación únicamente compromete el uso de recursos que no pueden dedicarse a otras investigaciones.

Por último, esta obligación es fuente potencial de conflictos con otros países, dado que pretende imponer a otros Estados la participación de España en una investigación que no le corresponde según la normativa internacional (Directiva 2009/18/CE y Convenio SOLAS; la obligación de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

investigar recae en los estados de abanderamiento y ribereños). Pongamos, por ejemplo, que un buque de transbordo rodado con bandera de Malta, en ruta entre Barcelona y Génova, sufre un accidente en aguas de Italia. En este supuesto, la obligación de investigar corresponde a Malta y a Italia. Si Malta e Italia no aceptan la participación de España en la investigación conjunta, España se vería obligada a abrir su propia investigación en paralelo -lo que está expresamente desaconsejado en la normativa referida- afectando previsiblemente a las relaciones entre los organismos intervinientes.

Por todo ello, la propuesta de la Secretaría de la CIAIM es respetar la redacción original del párrafo 7.4 de la Directiva 2009/18/CE y situarlo en el ámbito que le corresponde, en el artículo 24 (colaboración con otras autoridades de investigación técnicas de accidentes e incidentes), eliminando el párrafo 5.2. Debe notarse que esta eliminación no supone que dichos accidentes no se investiguen, sino que los criterios para determinar si deben o no investigarse son los mismos que aplican al resto de buques y embarcaciones sujetas a esta Ley.

Artículo 5.3), definición de "accidente grave"

La Circular MSC-MEPC.3/Circ.3, que define lo que se debe entender por "accidente grave", no está en vigor. Actualmente el Marco de Cooperación Permanente (PCF) creado en virtud el artículo 10 de la Directiva 2009/18/CE está debatiendo la definición de este concepto, de la que informará a la Comisión Europea para su consideración y posible adopción en una próxima revisión de la Directiva. Por ello parece apropiado no establecer esta definición en una norma con rango de ley, sino en su posterior reglamento de desarrollo para facilitar su adaptación a lo que resulte de la actualización de la Directiva.

Artículo 5.4), investigación de otros accidentes

Se advierte de que la construcción sintáctica del párrafo "…la investigación referida no comprenderá accidentes que sólo […], así como los demás accidentes que se determinen reglamentariamente…", podría ser incorrecta, o al menos difícil de interpretar.

Artículo 5.4), accidentes con buques civiles y buques de guerra o afectos a la defensa nacional

La expresión "actuar conjuntamente con el organismo de la Armada competente" carece de un significado preciso. No se define quién tendría la competencia para realizar diligencias de investigación, aprobar el informe de la investigación, o acceder a la documentación reservada.

El artículo se puede interpretar en el sentido de que la Armada Española tendrá acceso al expediente de la investigación o que podrá hacer valer su criterio en el informe final. Especialmente grave sería que la Armada pudiera acceder a las declaraciones de los tripulantes de sus buques, dado que ese organismo tiene capacidad para instruir acciones disciplinarias contra dichos tripulantes, lo que contraviene la naturaleza de la investigación. Esto va contra la independencia de la investigación y será percibido por la Comisión Europea como un menoscabo de la independencia de la investigación, pudiéndose derivar consecuencias como la apertura de un proceso contra España, por ejemplo tras una eventual auditoría de las que la Comisión Europea realiza periódicamente.

No se aprecia motivo para que, en accidentes en los que se vean involucrados buques de guerra o afectos a la Defensa Nacional y buques civiles, la Armada Española participe en la investigación abierta por la CIAIM. No se advierten inconvenientes en que la investigación de la CIAM coexista con la de la Armada Española, al igual que coexiste con las investigaciones administrativas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

(expedientes informativos y/o sancionadores abiertos por la Capitanía Marítima, inspección de trabajo, etc.) o judiciales.

Resulta procedente recordar prácticas ya consolidadas en países de nuestro entorno: En Noruega, el abordaje de la fragata de guerra HELGE INGSTAD y el petrolero maltés SOLA TS, que terminó con el hundimiento de la fragata, dio lugar a dos investigaciones paralelas: Una, abierta por la Armada Noruega. Otra, abierta por el *Accident Investigation Board Norway* (AIBN), organismo homólogo a la CIAIM en ese país, manteniendo la independencia del organismo y de la investigación. Nunca se comprometió la confidencialidad de la investigación del AIBN, ni la Armada participó de forma directa en dicha investigación. Poco después de finalizar esta investigación, en el año 2020, el AIBN asumió la investigación de accidentes en el sector de la defensa y cambió su nombre por *Norwegian Safety Investigation Authority* (NSIA), desapareciendo los organismos propios de las fuerzas armadas para la investigación de accidentes en ese ámbito.

Artículo 5.4), pesqueros de eslora inferior a 15m

Los pesqueros de eslora inferior a 15m están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/18/CE (artículo 2.2.d) y de cualquier otra normativa internacional de investigación de accidentes marítimos. A lo largo de los 12 años de actividad de la CIAIM se ha constatado que la investigación de muchos accidentes muy graves de pesqueros de eslora inferior a 15m no ofrecen lecciones valiosas para la seguridad marítima. Por ello, se debería modificar el artículo para que la investigación de los accidentes muy graves de los pesqueros de eslora inferior a 15m no sea obligatoria, sino potestativa, pudiendo dedicar los recursos de la Autoridad a investigaciones con mayor potencial para obtener lecciones de seguridad.

Artículo 5), propuesta de redacción

Por todo lo anterior, se propone la siguiente redacción del artículo 5:

“

1. La Autoridad investigará los accidentes marítimos muy graves que:

a) Afecten a buques que enarbolen pabellón español, con independencia de la localización del accidente;

b) Se produzcan en el mar territorial o las aguas interiores españolas, tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDM o CONVEMAR), con independencia del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados en el siniestro, o

c) Afecten a intereses de consideración de España, con independencia de la localización del siniestro y del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados.

Los accidentes que no sean muy graves y los incidentes se podrán investigar, por decisión de la Autoridad, cuando se considere que de dicha investigación pueden derivarse enseñanzas para la mejora de la seguridad.

2. Por accidentes muy graves y por incidentes marítimos se entenderán los siniestros e incidentes definidos en el Código adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI) para la investigación de siniestros e incidentes marítimos. Las definiciones de accidente marítimo grave y leve se establecerán reglamentariamente.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3. La investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá accidentes e incidentes que sólo afecten a buques de estado, de transporte de transporte de tropas o a buques afectados a la defensa nacional o exclusivamente a fines gubernamentales no comerciales.

Tampoco aquellos accidentes o incidentes que sólo afecten a buques carentes de propulsión mecánica, buques de madera y construcción primitiva, yates y naves de recreo que no se utilicen para el comercio, a menos que estén o vayan a estar tripulados y lleven o vayan a llevar más de 12 pasajeros con fines comerciales, así como a buques de navegación interior utilizados en vías navegables interiores.

En el caso de accidentes muy graves que sólo afecten a buques pesqueros con una eslora inferior a 15 metros, la Autoridad podrá acordar la no apertura de una investigación en aquellos casos en los que considere que no se podrán derivar enseñanzas para la seguridad marítima.

4. Así mismo, la Autoridad investigará los accidentes marítimos graves que afecten a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, previstas en el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

“

Artículo 24.4 párrafo 4, propuesta de redacción

En consonancia con lo anterior, se propone la siguiente redacción para el párrafo 4º del artículo 24.4:

“

Cuando se inicie una investigación por un accidente o incidente marítimo en el que se vea implicado un transbordador de carga rodada o una nave de pasaje de gran velocidad y éste ocurra en el mar territorial o aguas interiores españolas, tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDN o CONVEMAR), o cuando éste se produzca en otras aguas, siendo España el último Estado visitado por el buque, la Autoridad será responsable de la investigación de seguridad y la coordinación con otros Estados miembros hasta que se disponga de mutuo acuerdo cuál será el Estado investigador principal.

“

Artículo 11. Derechos de las personas declarantes

Se desconoce si el término “personas profesionales” tiene un significado jurídico preciso. Ahora bien, parece que todas las personas, no sólo las profesionales, deberían tener los mismos derechos otorgados por este artículo.

Artículo 12.1. Protección de la integridad de la información

Debe modificarse este artículo para incluir de manera explícita que los investigadores tienen potestad para retirar muestras del accidente o incidente sin necesidad de una autorización expresa del juez. Primero, porque es contrario a la independencia de la investigación. Segundo, porque el juzgado puede no abrir investigación o tardar mucho tiempo en abrirla.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Artículo 13.1. Informe final

El artículo indica que el informe final sólo incluirá aquella información que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente.

No se ve la necesidad de incluir en la ley este precepto. Ninguna norma internacional limita el criterio del investigador para decidir qué información debe contener el informe. En todos los informes de la CIAIM se ha incluido información importante para entender el contexto del accidente, sin incluir información superflua.

El problema es que el criterio para decidir qué información es pertinente, no es uniforme. Por ello, este precepto dará lugar previsiblemente a demandas dirigidas a la Autoridad para que modifique informes publicados, por parte de personas que puedan sentirse perjudicadas por ellos, por motivos espurios que no tienen que ver con la mejora de la seguridad marítima, que es el fin de la Autoridad: No es infrecuente, en el ámbito marítimo, recibir solicitudes para enmendar o retirar parte de los informes, por parte de armadores o aseguradoras, por el daño reputacional y/o económico asociado a la publicación del informe y su utilización en procesos judiciales.

Además, la investigación puede poner de relieve otros problemas de seguridad no relacionados con el accidente concreto, y por ello el artículo 14 del APL dice que "…las recomendaciones de seguridad […] podrán referirse a deficiencias que no constituyan la causa del accidente" lo que parece chocar con este precepto.

No existiendo ninguna necesidad para incluir un precepto que condiciona la libertad de criterio de la Autoridad para decidir qué información es relevante, la propuesta de la Secretaría de la CIAIM es no incluirlo en la ley o, alternativamente, modificar su redacción en los siguientes términos:

"El informe final incluirá solamente aquella información que la Autoridad considere que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente".

Artículo 17

Deberían eliminarse del artículo 17.2.b):

- Las observaciones factuales, dado que este término carece de significado preciso.
- Las declaraciones provisionales, dado que este término carece de significado preciso y podría interpretarse como que las víctimas pueden tener acceso a las declaraciones de las personas que han prestado declaración ante la CIAIM.

Además, el plazo establecido de 48 horas para facilitar información factual a las víctimas no siempre es realista, ya que el personal administrativo de la Secretaría General que tenga que preparar y comunicar esta información, previsiblemente no prestará servicios el fin de semana, de manera que si un accidente ocurre un viernes por la tarde, será difícil proporcionar información hasta el lunes siguiente. Por todo ello, es preferible no establecer un plazo concreto o en su defecto un plazo algo mayor.

Por último, en el párrafo 2, la información que se ofrezca a víctimas, familiares y asociaciones debería ser a petición de éstas, y no de oficio. De esta manera se evita tener que informar en todos los casos a víctimas y familiares que no hayan solicitado esta información. De tal manera, se propone el siguiente texto:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

“

2. Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso, a petición de las víctimas, sus familiares o las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, se facilitará la siguiente información:

a) la información factual sobre el accidente o incidente, lo antes posible y en todo caso dentro de las 72 horas siguientes a la solicitud.

b) los avances de la investigación, los procedimientos empleados, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, los informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica.

”

Artículo 22. Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.

Párrafo 1: No se debería establecer explícitamente la obligación de trasladar a la fiscalía el conocimiento o sospecha de un ilícito penal. Primero, porque dicha obligación genérica ya existe para el personal de las Administraciones Públicas. Segundo, porque entra en contradicción directa con la naturaleza de la investigación técnica, que no persigue la determinación de culpa o responsabilidad.

Incluir explícitamente este precepto en la ley perjudicará la labor investigadora, pues las personas que presten declaración ante la CIAIM no lo harán libremente sin temor a que sus declaraciones puedan dar lugar a la apertura de procesos penales.

Igualmente podría ser fuente potencial de conflicto con la Comisión Europea, que regularmente realiza auditorías a los Estados Miembros para comprobar la implantación de la Directiva 2009/18/CE, si se entendiera que dicho precepto menoscaba el estatus o independencia de la investigación técnica.

Hasta el momento no existía un precepto similar en la normativa específica sobre investigación de accidentes marítimos, y este hecho no ha sido fuente de problemas o disfunciones en la labor investigadora, ni -que sepa la CIAIM- en la labor del poder judicial o el ministerio fiscal.

Por todo ello, la Secretaría de la CIAIM propone eliminar este precepto de la ley.

Artículo 23. Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales

El párrafo 2 de esta ley consagra una obligación, ya existente, de emitir informes periciales a solicitud de los órganos judiciales. Esto supone:

- Que una parte sustancial de los recursos de la CIAIM deben dedicarse a la elaboración de un informe que no tiene relación con los objetivos de la investigación técnica.
- Que deben separarse estrictamente la investigación técnica de la CIAIM de la elaboración del informe pericial.
- Esto obligará a entrevistar dos veces a los testigos: en el ámbito de la investigación abierta por la CIAIM, y en el ámbito de la elaboración del informe pericial.
- En el informe pericial no deben constar informaciones obtenidas durante la investigación técnica, por su carácter reservado.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- En definitiva, se obliga a duplicar la instrucción de los accidentes, que deben coexistir en paralelo dentro del organismo.

No habiendo necesidad de explicitar en la ley dicha obligación, se propone eliminar el párrafo 2 en su totalidad.

TITULO II. Capítulo I - Órganos de Gobierno

El modelo de un órgano colegiado (el consejo) compuesto por Presidente y seis consejeros con dedicación permanente presenta inconvenientes.

A juicio de la Secretaría de la CIAIM, el desempeño de las funciones atribuidas a los consejeros no requiere de seis personas con dedicación permanente. Dichas funciones, especificadas en el artículo 27, son esencialmente las mismas que ha venido desarrollando durante 12 años el Pleno de la CIAIM, compuesto por personas que dedican al organismo 1 día al mes más las horas empleadas en la lectura de los informes que deben aprobar, en total alrededor de 20 horas al mes. Bajo ninguna óptica son necesarias seis personas en régimen de dedicación exclusiva para desempeñar unas funciones que no exigen más que dos o tres días al mes.

Se considera que la existencia de consejeros con dedicación exclusiva significará, en la práctica, una duplicidad de figuras al frente de cada una de las Direcciones técnicas pues, aunque las funciones de los Directores técnicos están especificadas, en la práctica habrá varios consejeros (previsiblemente dos en cada rama de transporte) sin carga de trabajo, lo que les llevará a asumir funciones que no les corresponde, menoscabando la independencia de los investigadores y del director técnico. Previsiblemente, la coexistencia de esas direcciones con los consejeros especialistas en cada área, causará disfunciones en el trabajo de la Autoridad.

Sería de interés examinar los modelos adoptados por los países europeos que han optado por un órgano multimodal. Algunos tienen órganos de dirección unipersonales, otros han optado por colegiados pero más sencillos, con un Presidente / Director y las figuras homólogas a los directores técnicos, añadiendo en ocasiones alguna figura de asesoría.

Por ejemplo, el *Duch Safety Board* (DSB) de Países Bajos es un órgano multimodal que emplea a 70 personas. El órgano superior de dirección es el Board (Panel, o comité), compuesto por el Presidente y 2 consejeros permanentes (aunque pueden participar puntualmente consejeros asociados no permanentes, para asesoramiento especializado en casos puntuales).

En Noruega, el *Norwegian Safety Investigation Authority* (NSIA) es un órgano multimodal que emplea a 50 personas. No posee un órgano superior de dirección, recayendo la dirección del organismo en el Director General, que es asistido por tres asesores, existiendo también las figuras de los Directores técnicos.

La CIAIM entiende que, a efectos de eficiencia y simplicidad de funcionamiento, y aprovechamiento de recursos, no se justifica la creación de un órgano colegiado de seis altos cargos con dedicación permanente, y debería optarse por otro modelo. Sí parece acertado que el Presidente tenga dedicación exclusiva y que sea nombrado por el Congreso de los Diputados.

Por otra parte, de optar finalmente por un órgano colegiado, no hay necesidad de que esté compuesto por seis consejeros. Es evidente que los consejeros no podrán tener un criterio sólido sobre los accidentes ocurridos en los modos de transporte que les son ajenos: un ingeniero aeronáutico difícilmente podrá tener criterio sobre la normativa de seguridad ferroviaria, un

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

capitán de marina mercante no podrá opinar sobre fatiga de estructuras del fuselaje de un avión, etc. Como la aprobación de informes técnicos es una función indelegable (artículo 27.2.a), los consejeros se verán obligados a votar la aprobación de informes de los que no son especialistas. La aprobación del informe se convierte, entonces, en un trámite puramente formal que no aportará valor al informe. Bajo esta óptica, no tiene ventajas un órgano colegiado de seis consejeros frente a dos , o frente a un órgano unipersonal.

Considerando la imagen pública, tampoco parece justificarse la creación de seis puestos de altos cargos con dedicación exclusiva, nombradas por el Parlamento (y en última instancia, por los grupos políticos que lo integran) para desempeñar funciones que hasta el momento desempeñaban personas con una dedicación de dos o tres días al mes, y que en los países de nuestro entorno se ejercen con estructuras más simples y eficientes, sin que se haya puesto en cuestión la independencia de esos organismos.

Por todo lo anterior, la Secretaría de la CIAIM propone optar por un modelo más eficiente, donde la figura del investigador tenga mayor independencia, tales como:

- Un Presidente con dedicación exclusiva, asistido por el Secretario General y por los Directores Técnicos.
- Un órgano colegiado compuesto por el Presidente con dedicación exclusiva más el Secretario General y los Directores Técnicos, y 2-3 consejeros sin dedicación exclusiva, que participarían puntualmente, escogidos de un "pool" de 18-20 consejeros sin dedicación exclusiva y no remunerados, con un modelo similar al de los actuales Plenos. En cada reunión participarían únicamente los 2-3 consejeros especialistas en los asuntos a tratar.

Articulo 33.2.f)

No se debería evacuar el trámite de información a las partes interesadas antes de elevar el informe al consejo, pues sería un informe no aprobado aún. Dado que el consejo tiene la potestad de modificar el informe, devolverlo y ordenar que se practiquen nuevas diligencias de investigación antes de aprobarlo, ello obligaría a repetir el trámite de información a las partes interesadas. Parece más lógico evacuar dicho trámite una vez que el consejo ha aprobado preliminarmente el informe, sin perjuicio de que pueda modificarlo posteriormente tras recibir las observaciones de las partes interesadas, de igual manera que se hace actualmente.

Francisco Mata Álvarez-Santullano

SECRETARIO DE LA CIAIM

Firmado por MATA ALVAREZ-SANTULLANO FRANCISCO - DNI 07489897Q el día 18/03/2022 con un certificado emitido por AC Sector Público

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

SECRETARÍA GENERAL
DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD

DIRECCIÓN GENERAL
DE LA MARINA MERCANTE

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE NORMATIVA MARÍTIMA Y
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

FIRMADO

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (1 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

O F I C I O

S/REF.	22/043 JS
N/REF.	22-7434
FECHA	2022-04-01
ASUNTO	INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE
DESTINATARIO	SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Sobre el proyecto del asunto, sobre el cual se ha solicitado informe a la Dirección General de la Marina Mercante, se considera lo siguiente:

1. En el último párrafo del **artículo 2.2** se dispone que en las investigaciones de accidentes e incidentes marítimos «*se aplicarán las disposiciones pertinentes de las Directrices de la OMI sobre trato justo de la gente de mar en caso de accidente marítimo*».

   Con esta disposición se transpone el artículo 18 de la Directiva 2009/18/CE, 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que en su versión en español indica que «*De conformidad con su legislación nacional, los Estados miembros aplicarán las disposiciones pertinentes de las Directrices de la OMI sobre el trato justo de la tripulación en caso de accidente marítimo».*

   Sin embargo, en la versión en inglés y francés de dicha Directiva 2009/18/CE, en lugar del término «aplicarán» se emplea, respectivamente, «*take into account*» y «*tiennent compte*». Además, el Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad marítima de siniestros e incidentes marítimos, adoptado por la Resolución MSC.255(84), de 16 de mayo de 2008, no hace obligatorio la aplicación de las citadas directrices, por lo que se sugiere, en línea con lo dispuesto en el vigente artículo 265.10 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, sustituir la expresión «*se aplicarán*», por «*tendrán en cuenta*».

   Por otro lado, la referencia correcta a las citadas directrices sería: Directrices sobre el trato justo de la gente de mar en caso de accidente marítimo, adoptadas por el Comité Jurídico de la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Consejo de Administración de la

normativamaritima@mitma.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

C/ Ruiz de Alarcón, 1
28071 - MADRID
TEL: 91 597 9198
FAX: 91 597 9207

FIRMADO

Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Resolución LEG.3(91), de 27 de abril de 2006.

Además, se hace la primera referencia al «*Código OMI de Investigación de Siniestros*», por lo que se debería utilizar su nombre completo.

Por todo lo expuesto, se sugiere la siguiente redacción para el citado párrafo:

> «*Asimismo, en las investigaciones de accidentes e incidentes marítimos se cumplirá con lo dispuesto en las partes I y II del Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad marítima de siniestros e incidentes marítimos, adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI), mediante la Resolución MSC.255(84), de 27 de noviembre de 1997 (en adelante, Código OMI de Investigación de Siniestros), y se tendrán en cuenta las Directrices sobre el trato justo de la gente de mar en caso de accidente marítimo, adoptadas por el Comité Jurídico de la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mediante la Resolución LEG.3(91), de 27 de abril de 2006*».

2. En el **artículo 5.2**, se sugiere sustituir la expresión «*transbordador de carga rodada*» por la de «*buque de pasaje de transbordo rodado*», de acuerdo a lo definido en el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, sobre un sistema de inspecciones para garantizar la seguridad en la explotación de buques de pasaje de transbordo rodado y naves de pasaje de gran velocidad en servicio regular y por la que se modifica la Directiva 2009/16/CE y se deroga la Directiva 1999/35/CE del Consejo. Esta misma sugerencia se hace para el cuarto párrafo del **artículo 24.4**.

   Asimismo, para no ser reiterativo se podría suprimir la expresión «*tal como las define la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar (CNUDN o CONVEMAR)*», ya utilizada en apartado 1.b) del artículo 5.

   Por otra parte, en el texto solo se mencionan los accidentes, cuando, según el artículo 7.4 de la Directiva 2009/18/CE, también deberían considerarse los incidentes.

   Se propone la siguiente redacción:

   > «*2. También se investigará cuando un buque de pasaje de transbordo rodado o una nave de pasaje de gran velocidad se vean implicados en un accidente o incidente marítimo, y éste ocurra en el mar territorial o aguas interiores españolas, o, cuando éste se produzca en otras aguas, siendo España el último Estado visitado por el buque*».

3. En el **artículo 5.3**, en aras de una mejor claridad expositiva, se debería incluir una referencia expresa al concepto de accidente marítimo, definido en el párrafo 2.9 del Código adoptado por la Resolución MSC.255(84), y eliminar la referencia al concepto de accidente marítimo grave que no es utilizada en el texto del anteproyecto de ley, sugiriéndose la siguiente redacción para el mismo:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (2 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (3 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

«*Por accidentes marítimos, accidentes marítimos muy graves e incidentes marítimos se entenderán, respectivamente, los siniestros marítimos, siniestros marítimos muy graves y sucesos marítimos definidos en Código OMI de Investigación de Siniestros*».

4. Respecto del **artículo 5.4**, debería modificarse la enumeración de accidentes e incidentes marítimos excluidos del ámbito de aplicación, de conformidad con la Directiva 2009/18/CE, y tener en cuenta solamente aquellos que ocurran en aguas marítimas, esto es, dejando fuera los ocurridos en aguas interiores no marítimas, de un modo análogo al ámbito de aplicación establecido en el artículo 1.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. Además, la terminología referente a los buques de Estado resulta confusa y debiera ajustarse a lo previsto en el artículo 3 de la Ley 14/2014, de 24 de julio. En consecuencia, se propone la siguiente redacción:

«*4. La investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá:*

a) Los accidentes e incidentes marítimos que solo afecten a buques de Estado que presten con carácter exclusivo servicios públicos de carácter no comercial, incluidos los buques de guerra adscritos a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, siempre que un buque de guerra se viera involucrado en un accidente con buques civiles, la Autoridad actuará conjuntamente con el organismo de la Armada competente para llevar a cabo dicha investigación.

b) Los accidentes e incidentes ocurridos en aguas interiores no marítimas.

c) Otros accidentes e incidentes marítimos que se determinen reglamentariamente».

5. En el **artículo 5.5**, en aras de una mayor claridad expositiva, se debería incluir una referencia expresa a las definiciones de instalación y accidente grave en relación con una instalación, siguiéndose la siguiente redacción:

«*5. La Autoridad investigará los accidentes graves que afecten a las instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, definidas en el artículo 2.2.a) del Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.*

Por accidente grave, en relación con una instalación, se entiende el que se define con esta misma denominación en el artículo 2.1) del Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre».

En línea con lo anterior, se sugiere la siguiente redacción para los **artículos 7.3, 10.4, 27.2.a), segundo párrafo, y 33.2.g), segundo párrafo**:

Artículo 7.3

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (4 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

«*3. En el marco de la investigación se dará la oportunidad de facilitar información técnica pertinente a los administradores de infraestructuras, a las empresas que realizan servicios transporte, actividad pesquera o investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, […]*».

Artículo 10.4

«*4. Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores, y para el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, la Autoridad contará con la cooperación de la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos (en adelante, ACSOM), de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.f) del Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, y en los términos establecidos en el Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre*».

Artículo 27.2.a), segundo párrafo

«*En el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, el informe finalmente aprobado por el Consejo determinará las medidas concretas a adoptar por la ACSOM dentro de su ámbito de competencias*».

Artículo 33.2.g), segundo párrafo

«*En el caso de investigaciones de accidentes graves ocurridos en instalaciones utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, el resultado de la investigación será remitido por la Dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos a la ACSOM, a los efectos de que ésta elabore un informe, un documento de síntesis del mismo y un listado de recomendaciones, que la ACSOM elevará al Consejo, para su decisión*».

6. Finalmente, sobre el **artículo 5**, se recomienda renumerar los apartados del siguiente modo: el apartado 5 como 3 y viceversa. Con esta modificación se lograría aportar una mejor claridad del artículo, dejando en primer lugar los accidentes e incidentes sujetos a investigación, en segundo lugar, los excluidos y, en tercer lugar, las definiciones.

7. En el segundo párrafo del **artículo 7.3**, la referencia al capítulo 13 de la parte I del Código no sería correcta, debido a que el capítulo 13 se encuentra en la parte II y no parece tener relación con lo dispuesto en el artículo, por lo que se sugiere su supresión.

8. En el segundo párrafo del **artículo 9.1.b)**, la referencia a «*los párrafos anteriores*» debería hacerse «*al párrafo anterior*», por lo que se sugiere su corrección.

9. En el **artículo 14.1** se hace referencia a los «*implementadores finales*». Teniendo en cuenta que la palabra «*implementador*» no se encuentra recogida en el Diccionario de la Lengua Española (DLE) y que, en cualquier caso, los encargados de implementar las

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

recomendaciones de la Autoridad deberían ser consideradores también destinatarios de estas, se recomienda su supresión.

Una sugerencia similar se hace para el **artículo 15, apartados 1 y 3**.

10. En el cuarto párrafo del **artículo 24.4**, la referencia al artículo 4.2 debería hacerse al artículo 5.2, por lo que se sugiere su corrección.

11. Por lo que se refiere a la **disposición derogatoria única**, la derogación del artículo 265 del TRLPEMM podría repercutir en la infracción prevista en el artículo 307.2.n), que dicta que «*El incumplimiento del deber de comunicación de los accidentes e incidentes marítimos; la obstaculización de las investigaciones de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos; la simulación, ocultación, alteración o destrucción de datos, registros, grabaciones, materiales, informaciones y documentos útiles para las investigaciones de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos*», constituye una infracción grave contra la seguridad y protección marítimas.

    Comoquiera que el anteproyecto de ley no ha contemplado un régimen sancionador propio, si debiera al menos contener un precepto con remisión a este artículo del TRLPEMM para facilitar la aplicación de dicho régimen.

    Asimismo, pese a la previsión del apartado 2 de la disposición adicional primera del anteproyecto de ley, podría resultar conveniente introducir una modificación del artículo 307.2.n) del TRLPEMM para sustituir la expresión «*Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos*» por la de «*Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*».

12. En relación con la **disposición final segunda**, por la que se modifica el TRLPEMM para encuadrar en el servicio de señalización marítima, regulado en su artículo 137, las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes marítimos, desborda en sí mismo el concepto, al enlazarlo con el hecho imponible de la tasa de ayudas a la navegación, que consiste en la utilización de dicho servicio de señalización marítima.

    En los otros modos de transporte, el aéreo y el ferroviario, sí puede afirmarse que el hecho imponible de las respectivas tasas, las actividades y la prestación de servicios de supervisión e inspección en materia de seguridad aérea y las actividades y la prestación de servicios de supervisión e inspección en materia de seguridad ferroviaria, se incardina con la seguridad, lo que no sucede en el ámbito marítimo.

    Debe tenerse presente que el objeto de la Directiva 2009/18/CE es mejorar la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por los buques para reducir con ello el riesgo de accidentes marítimos en el futuro. Sin embargo, no puede decirse que el servicio de señalización marítima, que si bien es un aspecto que contribuye a la seguridad marítima, subsuma la investigación de accidentes e incidentes marítimos, por lo que se está alterando la finalidad de la tasa de ayudas a la navegación y, por ende, el principio de equivalencia del artículo 7 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (5 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (6 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

De igual forma, en la medida que la nueva Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte sustituye a la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos, la financiación de esta última pase al nuevo organismo sin necesidad de afectar la tasa de ayudas a la navegación.

Debe tenerse en cuenta que en estos momentos la financiación de SASEMAR atraviesa un momento delicado con el alza de los precios del combustible. Si la futura ley se aprueba en los términos anteproyectados conllevará un impacto económico negativo adicional para SASEMAR, ya que supondrá una disminución anual de sus ingresos propios de unos 250.000 euros. Ello es debido a que se pretende modificar el porcentaje del 0,28% que ahora corresponde íntegramente a SASEMAR, de manera que, con la modificación propuesta, del total de tasas cobradas, SASEMAR, en vez de cobrar el 0,28%, pasaría a cobrar un 97,712% de ese 0,28% y el 2,288% será para la Autoridad Administrativa Independiente.

Recordad, asimismo, que SASEMAR arrastra en la actualidad un déficit negativo acumulado de más de 23 millones de euros, derivado de los resultados negativos de los anteriores ejercicios y su fuente de financiación principal procede de los presupuestos generales del Estado.

En suma, se propone reconsiderar el texto de modificación del TRLPEMM, primero porque por lo que se refiere a la investigación de accidentes e incidentes marítimos ya hay financiación presupuestaria, que basta con adscribir a la nueva autoridad. En su caso, lo que debería hacerse es contemplar una tasa específica que respondiera en su concepto a la seguridad marítima y la investigación de accidentes e incidentes marítimos.

13. Finalmente, también se propone que se lleve a cabo una reconsideración de la opción de desdoblamiento del masculino y femenino en base a las siguientes razones:

- Las Directrices de Técnica Normativa prescriben que la redacción de los textos seguirá las normas gramáticas y ortográficas de la Real Academia Española (RAE), que ya se ha pronunciado sobre esta cuestión. Así, en su Informe sobre lenguaje incluso y cuestiones conexas, aprobado por el Pleno el 16 de enero de 2020, explica que el masculino es el término no marcado (en cuanto al género) para todos los hispanohablantes y de carácter inclusivo de forma absolutamente general.

- Este desdoblamiento se separa de nuestra tradición jurídica y puede crear el problema (absurdo) de entender que en las normas que siguen las reglas gramaticales se discrimina a la mujer o no. A ello cabe añadir un problema de coherencia e interpretación uniforme de conceptos jurídicos. Muchas veces el empleo de una palabra como nombre y como adjetivo cambian su significado y difícilmente puede entenderse que una persona funcionaria sea lo mismo que funcionario de carrera. Es preferible, si así se quiere, buscar en la legislación ya vigente términos más genéricos y hablar por ejemplo de “personal funcionario”.

- Al hilo de lo anterior, el empleo permanente del término persona (además de personal funcionario, persona representante, persona directora, personas titulares) es innecesario e incorrecto porque, como explica el DLE, la palabra principal ya engloba

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

al masculino y al femenino y se genera una redundancia contraria a la regla principal del lenguaje que es su economía. Merece la pena recordar la frase atribuida a Antoine de Saint-Exupèry, según la cual «la perfección se logra, no cuando no hay nada más que añadir, sino cuando no queda nada más por quitar».

- Finalmente, la utilización de términos que se pretenden neutros no debe alcanzar a personas jurídicas que ya cuentan con una denominación legalmente establecida. Así sucede con las empresas navieras o navieros, pero a los que no cabe nominar como personas navieras.

En definitiva, el principio de igualdad entre hombres y mujeres está garantizado en nuestro ordenamiento jurídico, sin que emplear un lenguaje que si es acorde con las reglas de la RAE ni con los usos lingüísticos de la sociedad española. Incluso hablar de Consejo de Ministros y Ministras carece de respaldo normativo y es una denominación no empleada oficialmente. Resulta preferible, en su caso, introducir una disposición adicional que indique que el lenguaje de la norma comprende a hombres y mujeres por igual.

EL SUBDIRECTOR GENERAL
DE NORMATIVA MARÍTIMA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Julio Carlos Fuentes Gómez
(Firmado electrónicamente)

FIRMADO por : FUENTES GOMEZ, JULIO CARLOS. A fecha: 01/04/2022 01:51 PM
Total folios: 7 (7 de 7) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S781BAEDB07FE75553F70B
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-2a88-886a-a711-5858-7276-8cfe-3bae-5066 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

S/REF.

N/REF. P/2021/8493

FECHA

DESTINATARIO

Subdirección General de Legislación

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

ASUNTO **ANTEPROYECTO DE LEY (versión de 22 de marzo de 2022) DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA INVESTIGACIÓN TÉCNICA ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE.**

Examinado el nuevo texto del anteproyecto de ley de referencia en su versión de 2 de marzo de 2022, se informa que por este Organismo Público se realiza la misma observación que se hizo en su anterior informe a la versión anterior del Anteproyecto de Ley (APL), aportándose así mismo su correlativa propuesta:

El borrador del APL que se analiza, incluye como apartado Uno de la Disposición Final Segunda, la modificación del art. 137 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM); sin embargo se considera por Puertos del Estado que tal art. 137 no debe modificarse, toda vez que define al servicio de señalización marítima, con lo que resulta confuso añadir a la definición de tal servicio una actividad ajena materialmente al mismo cual es la de investigación técnica de accidentes.

En relación con lo anterior, y de la misma manera y técnica jurídica que el APL emplea en los ámbitos aéreo y ferroviario, se propone que tal modificación sobre el TRLPEMM, en vez de ser sobre su art 137 lo sea sobre el art. 237 TRLPEMM en tanto que este último precepto define el hecho imponible de la tasa de ayudas a la navegación.

Como consecuencia de la observación realizada, se propone que el apartado Uno de la Disposición Final Segunda del APL presente el siguiente tenor (referido al art. 237 y no al 137 TRLPEMM):

"*Uno. El artículo 237 queda redactado como sigue:*

El hecho imponible de la tasa consiste en la utilización del servicio de señalización marítima definido en el artículo 137 de esta Ley.
También constituye el hecho imponible de dicha tasa la realización de actividades de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos que desarrolla la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los medios de transporte".

Por coherencia con lo anterior, se propone que el apartado Dos de dicha Disposición Final Segunda del APL, referido al apartado 2 del artículo 240 TRLPEMM presente el siguiente tenor (se elimina la preposición "por" que se sustituye por la locución "a la actividad de"):

Avda. del Partenón,10
Campo de las Naciones
28042 Madrid – España
Tel. 91 524 55 00

CSV : GEN-2a88-886a-a711-5858-7276-8cfe-3bae-5066
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ALVARO RODRÍGUEZ DAPENA | FECHA : 11/03/2022 20:03 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

"2. Los valores de las cuantías básicas de la tasa de ayudas a la navegación se establecen en 0,29 € para la cuantía básica correspondiente al servicio de ayudas a la navegación prestado por las Autoridades Portuarias (A) y 0,28 € para la cuantía básica correspondiente al servicio de ayudas a la navegación prestado por la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima y ***a la actividad de*** ~~*por*~~ *la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte (C). El valor de la cuantía básica podrá ser revisado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en otra que, en su caso, se apruebe a estos efectos en función de la evolución de los costes del servicio."*

El apartado Tres de dicha Disposición Final Segunda del APL, referido al art. 241 bis del TRLPEMM, quedaría según está en el borrador de la APL.

EL PRESIDENTE

Álvaro Rodriguez Dapena

Código seguro de Verificación : GEN-2a88-886a-a711-5858-7276-8cfe-3bae-5066 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

CSV : GEN-2a88-886a-a711-5858-7276-8cfe-3bae-5066
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ALVARO RODRÍGUEZ DAPENA | FECHA : 11/03/2022 20:03 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

SUBSECRETARÍA DE
TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

COMISIÓN DE
INVESTIGACIÓN DE
ACCIDENTES FERROVIARIOS

O F I C I O

S/REF. S/REF

N/REF.

ASUNTO Respuesta a Solicitud de informe (art. 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno)

DESTINATARIO **Subdirección General de Legislación**
Secretaria General Técnica

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (1 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

Asunto: respuesta a Solicitud de informe (art. 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En respuesta a su oficio de 4 de marzo de 2022, relativo al asunto de referencia, adjunto se remiten las observaciones al *"Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte"*.

EL SECRETARIO DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES FERROVIARIOS

Adolfo Vázquez Fernández

Firmado electrónicamente

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

CORREO ELECTRÓNICO:
ciaf@mitma.es

PASEO DE LA CASTELLANA, 67
28071 MADRID
TEL: 91 597 5126

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

Informe de la CIAF sobre el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los Modos de Transporte

En cumplimiento del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la **Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios** remite el informe solicitado sobre el ***Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los Modos de Transporte***. La última versión del anteproyecto y su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo MAIN) han sido analizadas por esta Comisión, y con el objetivo de "*garantizar el acierto y la legalidad del texto*" (como indica el citado párrafo de la Ley 50/1997) se realizan los siguientes comentarios.

PRIMERO: sobre el principio de "Cultura Justa" (artículo 7.4):

La nueva versión del anteproyecto ha incorporado un apartado (**artículo 7.4**) mencionando que la Autoridad *velará por el respeto al principio de cultura justa*, respondiendo a las solicitudes de varias entidades. No obstante, esta simple mención resulta no solo insuficiente, sino que artículos y apartados posteriores del anteproyecto entran en fuerte contradicción con ella (por ejemplo los artículos 11 y 22, de los que se hablará posteriormente).

La *cultura justa* es uno de los principios básicos que desde hace años orienta la investigación técnica de accidentes en Europa, y está siendo activamente promovido por la Agencia Ferroviaria de la UE. Este enfoque ha supuesto una clara mejora al facilitar el intercambio de información relevante y la detección temprana de deficiencias, por lo que debe ser tenido en cuenta más allá de una simple mención.

La MAIN analiza la cuestión en sus páginas 59 a 61, realizando varias consideraciones que entendemos equivocadas. Tras definir la *cultura justa* como "concepto jurídico indeterminado" (lo que ya connota una determinada perspectiva no muy favorable) y explicarla someramente, se afirma lo siguiente:

La cultura justa encuentra una gran defensa entre las personas profesionales de la seguridad y las organizaciones públicas encargadas de vigilar la seguridad, pero encuentra algunos retos para su conciliación con el sistema judicial de depuración de responsabilidades.

Y posteriormente se añade:

En relación con la posible inclusión de la propuesta normativa del Informe remitido por la Plataforma en esta ley, debe partirse de la premisa de que la misma forma parte de la materia sobre seguridad en el transporte, pero no de la materia sobre investigación de incidentes y accidentes, que es sobre lo que versa el anteproyecto en tramitación.

Disentimos profundamente de tal afirmación: los principios de la *cultura justa* son **imprescindibles** para la investigación técnica de accidentes, al facilitar que las personas involucradas puedan proporcionar información a los investigadores libremente, sin el temor de ser culpabilizadas.

En cuanto a lo que afirma el primer párrafo citado, el enfoque recogido en la MAIN (sobre ésta y otras cuestiones que se comentarán más adelante) parece estar dando prioridad y prevalencia a la "depuración de responsabilidades" y enfocando la investigación técnica de accidentes como algo accesorio y subordinado. Si se pretende regular la investigación técnica partiendo de esas

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (2 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

premisas se corre el riesgo de que el resultado sea escasamente útil e incluso perjudicial para el objetivo de mejorar la seguridad del transporte, como se verá en los siguientes apartados.

Este anteproyecto debe regular precisamente la investigación *técnica* de accidentes, cuyo objetivo es la mejora de la seguridad, y no (nunca, en ningún caso) la depuración de responsabilidades (así lo aclara el **artículo 3** del propio anteproyecto). La depuración de responsabilidades es tarea del sistema judicial, y éste dispone de códigos y leyes de enjuiciamiento de sobra para realizarla, y de mecanismos para resolver posibles conflictos con la investigación técnica, **como ha venido sucediendo hasta ahora**. Por lo tanto es innecesario y contraproducente llenar este anteproyecto de aún más reservas y salvaguardas en favor del sistema judicial, pues con ello sólo se está atando la investigación técnica de pies y manos desde el primer momento y priorizando un enfoque punitivista de la seguridad, justo en sentido opuesto a lo que la investigación técnica debe ser.

Por lo tanto, consideramos que:

- **El principio de *cultura justa* debe ser incluido de manera más amplia y explícita en la ley, como un principio rector de la labor de la Autoridad.**
- **Deben ser eliminados aquellos preceptos que entran en contradicción abierta con él, al priorizar enfoques punitivistas** (artículos 11 y 22, principalmente, de los que se hablará posteriormente).

SEGUNDO: sobre el derecho de las personas declarantes a que sus testimonios no sean utilizados en su contra ante un tribunal (artículo 11.2):

En la línea de lo expuesto anteriormente, tenemos serias objeciones al nuevo **artículo 11**, especialmente a su punto 2.

Con base en nuestra experiencia y en los principios de *cultura justa* y no culpabilización (que en toda la UE orientan la investigación técnica de accidentes y son activamente promovidos por las autoridades responsables), consideramos que **una regulación de los derechos de las personas declarantes debería parecerse a algo como "*las personas declarantes tienen derecho a que sus testimonios ante la investigación técnica NO sean usados para su inculpación ni para la atribución de responsabilidades*"** (de hecho, algo así proponen varias alegaciones presentadas).

Muy al contrario, el **artículo 11.2 a)** del anteproyecto dice abiertamente que deberán ser informadas de "*El posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación*". Años de experiencia nos muestran que el más mínimo riesgo de que sus declaraciones ante la CIAF sean usadas en su contra en un proceso judicial únicamente consigue que los declarantes rechacen colaborar o responder a nada (no tienen ninguna obligación, al fin y al cabo) y que así la investigación se vea privada de información fundamental y muy valiosa. De hecho, eso es lo que lo que los "asesoramientos jurídicos" (abogados o sindicatos) recomiendan de manera sistemática cuando hay procedimientos abiertos o posibilidad de que se abran. Por lo tanto, "oficializar" desde la misma ley que los testimonios podrán ser usados contra los declarantes puede suponer un auténtico sabotaje a la propia investigación.

Aunque consideramos oportuno que un artículo de la ley establezca los derechos de las personas declarantes, el texto propuesto debería ser completamente reformulado en el sentido de ofrecer garantías reales (y eliminando otros puntos de la ley que las contradigan). De lo contrario, el desarrollo y los objetivos de las investigaciones pueden verse seriamente

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (3 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

perjudicados, al favorecer que se extienda entre los potenciales declarantes un temor generalizado a contar nada.

Por lo tanto, hacemos nuestra la sugerencia siguiente, varias veces recogida en la MAIN e inicialmente rechazada:

- **Debe prohibirse expresamente que los testimonios ante la Autoridad puedan ser utilizados para inculpar a personas en procesos judiciales** (artículo 11)**.**

TERCERO: salvaguardas sobre el uso de la información de la investigación para otros fines (artículos 11, 16, 19 y 22):

Continuando con los problemas expuestos en el apartado anterior (sobre el **artículo 11.2 a**), el **artículo 11.2 b)** parece tratar de solucionar esos problemas añadiendo que se deberá informar también a los declarantes de "*Todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra*". Consideramos que esto es claramente insuficiente, pues de la lectura del resto del anteproyecto deducimos que esas garantías son escasas.

El **artículo 16.1** afirma (muy adecuadamente) que "*La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma*", pero continúa diciendo "*…sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley*".

Tal y como se ha formulado la cuestión, se deja una puerta abierta para que la información pueda acabar siendo usada para la inculpación de personas relacionadas con el suceso, tanto a través de la información a las víctimas como del acceso a información que puedan solicitar autoridades judiciales. De hecho, los **artículos 19.2 (puntos a y e) y 19.3 conceden a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal una potestad prácticamente discrecional para acceder a información reservada de las investigaciones técnicas de la Autoridad, al darles además la última palabra (apartado 19.3)**: "*Una vez realizadas por la Autoridad las consideraciones que estime oportunas, corresponderá al órgano requirente adoptar una decisión, que será definitiva*". **Esto convierte al requirente en juez y parte**.

En conclusión, consideramos que de esta manera las supuestas garantías para proteger los testimonios (o cualquier otra información de la investigación) son prácticamente nulas. Para que haya verdaderas garantías proponemos:

- **Los requerimientos de acceso a información reservada no pueden ser resueltos en última instancia por el mismo órgano requirente** (artículo 19)**.**

CUARTO: sobre el deber de reserva y la cesión a las víctimas de información provisional de la investigación (artículo 17.2 b):

Reiterando una alegación anterior, consideramos que **el artículo 17.2 b) debería establecer reservas sobre las informaciones de carácter provisional**. Difundir información que luego resulte descartada o irrelevante para la investigación puede exponer o comprometer innecesariamente a las personas y entidades relacionadas, haciendo que en el futuro sean remisas a colaborar, ellas u otras en situaciones similares. Además, el deber de informar no debe implicar necesariamente dar a conocer todos los detalles del proceso.

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (4 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

Todo esto, unido a los elementos expuestos anteriormente (en relación con los artículos 7.4, 11 y 16) contribuiría a generar un clima generalizado de desconfianza y suspicacia hacia los investigadores técnicos. Para que la investigación técnica de accidentes funcione y dé resultados es imprescindible que los diferentes agentes del sector ferroviario no *teman* colaborar con la entidad investigadora. Lamentablemente, demasiados componentes de este anteproyecto parecen apuntar a minar esa confianza y a hacer que la investigación técnica sea percibida como una "caza de culpables", cuando toda la legislación estatal y comunitaria al respecto establece expresamente que no debe serlo.

La MAIN ha respondido a esta objeción afirmando lo siguiente:

[…] no se comparte la preocupación por eventuales filtraciones de información, pues toda persona que tenga acceso a la información reservada de la investigación (incluidas víctimas y familiares) están sometidas al deber de reserva.

Consideramos que el deber de reserva es insuficiente para este caso: permitiría actuar contra quien realice filtraciones, pero no podría evitarlas a priori (**artículo 19.5**). En estos casos es necesario actuar de manera preventiva para evitar que se lleguen a producir, y la mejor manera es establecer reservas previas sobre la información sensible.

Además, la información a víctimas y familiares no tiene por qué incluir todos y cada uno de los detalles y pasos de la investigación: resulta más adecuado indicar que se les facilitarán los informes antes de su publicación para conocimiento y observaciones, independientemente de que se les mantenga razonablemente informados de los avances de la investigación. Por lo tanto proponemos:

- **Definir y acotar claramente la información que se debe proporcionar a víctimas y familiares, excluyendo expresamente aquélla de carácter provisional y que no se vaya a hacer pública** (artículo17.2 b).

QUINTO: sobre el seguimiento de las recomendaciones de seguridad (artículo 15):

La Directiva (UE) 2016/798 sobre Seguridad Ferroviaria establece en su artículo 26.2 que "*los estados miembros, sus autoridades nacionales de seguridad* [en España, la AESF] *y la Agencia* [la EUAR, la agencia ferroviaria de la UE] *adoptarán, dentro de los límites de sus competencias, las medidas necesarias para velar por que se tomen en debida consideración las recomendaciones de seguridad emitidas por los organismos de investigación y, en su caso, se actúe en consecuencia*".

Esto se ha venido traduciendo en que es la AESF la que se encarga de hacer el seguimiento de las recomendaciones y de asegurarse de que los implementadores finales tomen las medidas necesarias para cumplirlas. Esto incluye evaluar si una recomendación ha sido efectivamente cumplida por su implementador final (en general empresas ferroviarias y administradores de infraestructura) y se puede dar por cumplida: la CIAF, como organismo investigador, solamente es notificada por la AESF del cierre de las recomendaciones, y puede hacer comentarios a la AESF, pero no le corresponde el seguimiento ni juzgar si una recomendación se ha cumplido adecuadamente o no. Esto concuerda con lo establecido en el artículo 15.7 del RD 623/2014, que regula actualmente la CIAF.

Consideramos que la redacción del artículo 15 (apartados 1 y 3) no resulta lo bastante clara sobre este reparto de papeles, al no definir quién debe dar por cumplida una recomendación. Por lo tanto proponemos lo siguiente:

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (5 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

- **El texto debe explicitar quién es responsable de evaluar si una recomendación de seguridad ha sido cumplida. Se propone la siguiente inclusión:**

  *15.1. Los destinatarios e implementadores finales, en su caso, de las recomendaciones de seguridad emitidas por la Autoridad deberán adoptar las medidas necesarias para satisfacer las recomendaciones, o motivar las razones para no hacerlo**. Los destinatarios deberán evaluar el adecuado cumplimiento de las recomendaciones**, e informar sobre ello a la Autoridad.*

SEXTO: sobre la información a las víctimas, familiares y asociaciones "dentro de las 48 horas siguientes" a un accidente (artículo 17.2 a):

Consideramos que el cumplimiento del **apartado 17.2 a)** (notificar la información factual del suceso a las víctimas o sus asociaciones, antes de hacerla pública, en un plazo de 48 horas tras el suceso) es materialmente muy difícil, por multitud de razones:

- En un plazo de 48 horas tras un accidente grave es difícil que las comisiones investigadoras puedan siquiera tener identificadas y localizadas a las víctimas o sus familiares (especialmente en el caso de accidentes con un gran número de víctimas), ni disponer de medios de contacto con ellas para informarles.
- El requisito de que se dé la información a las víctimas "*antes de hacerla pública*" es complicado de aplicar en estas circunstancias: la información factual sobre lo que ha sucedido, en el caso de accidentes graves, es una información que el público reclama perentoriamente en esos momentos. No sería aceptable que su divulgación fuese retrasada porque antes se tenga que informar a unas víctimas o familiares que, como se ha dicho, puede que ni se sepa aún quiénes son.
- También resultaría insólito que en ese plazo ya hubiese asociaciones constituidas y con medios de contacto establecidos.
- Por nuestra experiencia, sabemos que se pueden tardar varios días solamente en disponer de una lista completa y cerrada de las personas afectadas.
- Si acaso, son los medios de emergencia y fuerzas de seguridad quienes pueden elaborar un listado de ese tipo y en ese tiempo, pero no las comisiones investigadoras, cuyas funciones y objetivos, así como sus prioridades en esos momentos, son diferentes.
- En los primeros momentos tras el incidente la prioridad de las comisiones de investigación es la recogida de información orientada a la propia investigación. Contactar con las víctimas e informarlas en un propósito muy loable, pero en esos momentos iniciales no es prioritario, y puede no ser posible o conveniente si no se dispone de medios suficientes.
- Por último, tenemos serias dudas de que, en esos momentos iniciales tras el accidente, las comisiones investigadoras puedan ofrecer a las víctimas y sus familiares información que sea de su interés. En esas etapas son los servicios de emergencias y atención a las víctimas los que deben tener prioridad en el trato con éstas.

Por lo tanto:

- **El plazo de 48 horas debería ser substituido por "lo antes posible" o por un plazo más ajustado a la realidad de las investigaciones técnicas** (artículo 17.2 a)**.**

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (6 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

SÉPTIMO: sobre las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal (artículo 22):

Vistas en el MAIN las alegaciones y objeciones presentadas, **nos sumamos a las peticiones de que este artículo sea suprimido por completo, o que en cualquier caso sea eliminado el apartado 22.1**.

La obligación de poner en conocimiento de las autoridades judiciales cualquier ilícito penal del que se tenga conocimiento **es un deber general que afecta a toda la ciudadanía e instituciones en todo momento, y por lo tanto es algo que se sobreentiende.** Habida cuenta de esto, es absolutamente innecesario incluir en el anteproyecto un apartado dedicado expresamente a recordarlo, pues esto no hace más que reforzar la idea de la investigación técnica como "búsqueda de culpables y responsables de cosas punibles".

Este enfoque y esta insistencia sólo contribuyen, como se ha dicho antes, a minar la propia razón de ser de la investigación técnica de accidentes, contra lo establecido en la legislación estatal y comunitaria, que insisten expresamente en los principios de "no buscar responsables" y "separación e independencia con respecto a las actuaciones judiciales" (en especial la **Directiva UE 2016/798 sobre Seguridad Ferroviaria**, artículos 20.4 y 21.4, o el propio artículo 3.2 del anteproyecto). De hecho, tanto el presente artículo como el siguiente (23, sobre participación en procesos judiciales) y otros ya mencionados (11, 16) **podrían tener un encaje complicado en la legislación europea por estos motivos.**

Además, incluir esta mención contribuye a deteriorar el ambiente de franqueza que debe imperar en el sector ferroviario de cara a la mejora de la seguridad, como ya se ha explicado anteriormente (**comentarios Primero a Cuarto**). El anteproyecto incluye demasiados preceptos que parecen convertir a los encargados de la investigación técnica en delatores dispuestos a facilitar la persecución judicial de los agentes del sector por cualquier error o falta que cometan (artículo 11), a instigar ellos mismos esa persecución (artículo 22) o cuando menos a exponerlos a las iras de los afectados (artículo 17). Esto no sólo se opone diametralmente al propio concepto de investigación técnica, sino que dificulta enormemente el trabajo de los investigadores al sembrar un clima de desconfianza y hostilidad hacia ellos: la *búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad* deja de ser prioritaria para los agentes del sector ferroviario, y en su lugar la prioridad pasa a ser *defenderse y ponerse a salvo*. Esto arruinaría cualquier investigación técnica.

Por consiguiente:

- **El apartado 22.1 del anteproyecto debe ser eliminado, o en cualquier caso reemplazado por una afirmación clara e inequívoca sobre la independencia entre la investigación técnica y las posibles investigaciones judiciales, en línea con lo establecido por las directivas europeas.**

OCTAVO: sobre la participación de personas adscritas a la Autoridad como peritos en procesos judiciales (artículo 23, puntos 2 y 3).

Se trata de un artículo contra el que la CIAF planteó anteriormente serias objeciones y contra el que también se han manifestado otras muchas entidades de todo tipo, desde asociaciones de víctimas hasta colegios profesionales.

La MAIN (páginas 49 a 61) ha desestimado estas objeciones basándose en el deber de colaboración con las autoridades judiciales establecido en la Constitución Española (artículo

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (7 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

116), en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la mención a varias sentencias del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, como en el caso anterior, **el deber de colaborar con la justicia es algo sobreentendido en cualquier caso y por lo tanto resulta innecesario y redundante incluirlo de manera expresa en este anteproyecto.**

Por otra parte, **consideramos especialmente lesivos para la Autoridad y la investigación de accidentes los apartados 2 y 3, que abren la puerta a que el personal de la Autoridad realice tareas periciales para los tribunales**. Esta posibilidad debe ser eliminada por varios motivos:

- Pone en cuestión la independencia entre investigación técnica y judicial que se ha mencionado antes y que prescriben las directivas europeas.
- Al mezclar y confundir el trabajo de los investigadores técnicos y los peritos judiciales perjudica los objetivos de la investigación técnica: la Autoridad y sus investigadores pierden la confianza de los agentes del sector y pasan a ser percibidos como agentes al servicio de la depuración de responsabilidades en sede judicial, como se ha dicho en comentarios anteriores.
- Es absolutamente innecesario, pues las autoridades judiciales disponen de numerosos especialistas y entidades válidas para el papel pericial, fuera de la Autoridad (y así ha venido siendo durante años).
- De hecho, las normas que han venido regulando la CIAF hasta ahora no han contemplado siquiera esa posibilidad, ni se ha detectado que hubiese ninguna necesidad de ello.
- La propia Autoridad se vería desbordada de peticiones: al declarar como "posible proveedor de servicios periciales", en asuntos relacionados con accidentes en el transporte, a una entidad pública estatal que ya en su mismo nombre se presenta como "autoridad de investigación de accidentes en el transporte", se favorece que tanto jueces como partes la consideren como la más indicada, y acudan a ella preferentemente.
- Por otra parte, aunque la Ley de Enjuiciamiento Criminal establezca (artículo 462) que nadie se pueda negar ante el llamamiento de un juez para actuar como perito, se puntualiza "si no estuviese legítimamente impedido", y una norma con rango de ley como la de este anteproyecto podría establecer una excepción: la salvaguarda de la independencia de las investigaciones técnicas y de la Autoridad que las realiza, reguladas por ley, es un motivo bastante legítimo.

Por todos estos motivos consideramos lo siguiente:

- **Los apartados 2 y 3 del artículo 23 deberían ser suprimidos, o reemplazados por una exclusión expresa de que los miembros de la Autoridad puedan actuar como peritos en procesos judiciales.**

NOVENO: sobre los órganos de gobierno de la Autoridad (artículos 26 a 32).

En cuanto a la organización de los órganos de gobierno de la Autoridad, debemos reiterar las observaciones realizadas anteriormente.

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (8 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (9 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM025ZFAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

En primer lugar consideramos que con el nuevo modelo se pierde la base de experiencia, conocimiento y asesoramiento que aportaban los miembros de los plenos de las comisiones, al tratarse de especialistas de larga trayectoria y reconocido prestigio. Además, la MAIN señala que "*no se determina que lo/as Consejero/as deban pertenecer por terceras partes a ningún ámbito sectorial determinado*", de lo que se deduce que los miembros del Consejo ni siquiera tendrían que responder a un perfil técnico especializado.

En segundo lugar, la definición de las personas del Consejo como "*personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad*" (**artículo 28.2**) resulta demasiado amplia y flexible, y abre la puerta a personas cuya relación con la investigación de accidentes no tenga que ver con los aspectos técnicos de la misma. Debe recordarse e insistirse en que la Autoridad tiene encomendada la investigación *técnica*, pero en esta definición caben perfiles asociados a la investigación judicial o política, o a organizaciones sectoriales ajenas al conocimiento técnico, o con una relación tangencial a la investigación técnica de accidentes. Tenemos motivos para temer que un perfil así de los miembros del Consejo, poco vinculado a la investigación técnica, **pueda desviar a la Autoridad de sus verdaderos fines, alejándola de los objetivos que se pretende cumplir con su creación**.

En tercer lugar, debemos señalar que el régimen de los consejeros, como altos cargos (con la remuneración asociada) y trabajo a tiempo completo, propicia un interés por ocupar esos puestos que no existe en los plenos de las Comisiones actuales (a tiempo parcial y con remuneración mínima).

Y en cuarto lugar, el procedimiento de selección somete ésta a las dinámicas e intereses partidistas. Por la experiencia de otros órganos escogidos de manera semejante (por ejemplo, el CGPJ), cuando cada tres años se deban renovar tres puestos, el resultado práctico será un reparto entre las principales fuerzas políticas para que cada una escoja consejeros afines.

En los comentarios anteriores (Primero a Cuarto, Séptimo, Octavo) se ha señalado que, por la filosofía que desprende el anteproyecto, la Autoridad parece más orientada a ser un organismo de "señalamiento de responsables" que a actuar como un verdadero organismo de investigación *técnica* independiente de accidentes. Si a esto se añaden las objeciones anteriores sobre la naturaleza, composición y elección del Consejo, se está plantando la semilla para que en el futuro la Autoridad se convierta en un campo de batalla entre consejeros "a propuesta del partido X", y que los responsables políticos, partidos, jueces, asociaciones de víctimas y colectivos profesionales se arrojen las investigaciones (supuestamente técnicas) entre sí para exigir responsabilidades y culpabilidades. Esto **no sólo no conseguiría ninguna mejora con respecto a la situación actual, sino que la empeoraría notablemente**.

Una propuesta alternativa sería la de un modelo no tan alejado de lo que ha venido funcionando hasta ahora: por ejemplo, mantener los actuales plenos de las Comisiones actuales, con las condiciones que han venido manteniendo y dedicados exclusivamente al trabajo de asesoramiento técnico (conservando así su actual aportación de conocimiento y experiencia), y formar un comité de dirección con el Presidente de la Autoridad y los presidentes de los tres plenos, que asumiese las funciones administrativas y representativas de la Autoridad. Los miembros de ese comité de dirección sí que serían objeto de elección parlamentaria (como hasta ahora, pues así se eligen los actuales presidentes).

En conclusión:

- **Es necesario reformular por completo los órganos de gobierno planteados para la Autoridad, especialmente en lo tocante al Consejo.**

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

DÉCIMO: otras observaciones puntuales.

- **Artículo 1.2:** la mención al final de que la Autoridad está sometida a control parlamentario y judicial resulta superflua (es algo sobreentendido de todas las instituciones públicas), y contribuye innecesariamente a poner en duda su independencia de las investigaciones judiciales (en la línea de lo antes expuesto en los comentarios Séptimo y Octavo).
- **Artículo 2.2:** se echa de menos un apartado c) que relacione también la normativa europea de aplicación directa a la investigación de accidentes ferroviarios, como es el caso del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/572 de la Comisión de 24 de abril de 2020.
- **Artículo 12.4:** se considera conveniente sustituir "*personas propietarias*" (en este artículo y en otros lugares del texto) por "*personas o entidades propietarias*", pues con frecuencia se trata de propiedades de empresas.
- **Artículo 22.1 (último párrafo):** "*la Autoridad informará a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente en el que haya víctimas mortales*". Sin perjuicio de lo afirmado en el comentario Séptimo (que todo el apartado 22.1 debería ser suprimido), se considera superfluo que se encargue a la Autoridad de informar a las autoridades judiciales, cuando en esos casos ya intervienen cuerpos policiales o de emergencia que se encargan de esas notificaciones. Es una carga innecesaria que sólo añadiría trabajo burocrático inútil a ambas partes.
- **Artículo 22.2:** en la relación entre las investigaciones técnicas y los procesos judiciales no sólo conviene que estén coordinados, sino también que se eviten interferencias mutuas. Por eso sería adecuado incluir eso entre las finalidades que se persiguen.
- **Artículo 35.4:** este apartado ha sido añadido tras la fase de consultas y menciona una "*unidad de relaciones con las víctimas*" (de hecho es la única mención realizada en el texto). Consideramos que se deben definir con mucha claridad y de manera taxativa las funciones de esta unidad, pues de lo contrario existe el riesgo de que se generen falsas expectativas sobre lo que la Autoridad puede ofrecer a las víctimas, y esto derive en malentendidos e incidentes desagradables.

Finalmente, y únicamente con vistas a mejorar la redacción del texto, proponemos los siguientes cambios:

- **Exposición de motivos II**: reemplazar "*proximidad a las personas ciudadanas*" por "*proximidad a la ciudadanía*".
- **Artículo 8.4 b) incisos 1º, 4º y 5º**: reemplazar "*Gozar de libre acceso a…*" por simplemente "*Libre acceso a…*"
- **Artículo 29.1:** sustituir "*persona alto cargo*" por simplemente "*alto cargo*" (la expresión "alto cargo" ya es inclusiva por sí sola).
- **Artículo 30.1 d):** reemplazar "*Por haber sido persona condenada por delito doloso*" por "*Por condena por delito doloso*" (para mantener la misma estructura de redacción de los demás apartados).
- **Artículo 31.5:** reemplazar "*…estando sujetos las personas expertas al secreto profesional*" por "*…con sujeción al secreto profesional*".

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (10 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S2FAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

- **Referencias a lo largo del texto al "Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana":** en provisión de posibles futuros cambios de nombre o competencias del ministerio, debería sustituirse por "ministerio competente en materia de transportes" u otra expresión similar.

Madrid, 18 de marzo de 2022.

FIRMADO por : VAZQUEZ FERNANDEZ, ADOLFO. A fecha: 18/03/2022 11:41 AM
Total folios: 11 (11 de 11) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S2FAA815F18F76026C1985
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

MINISTERIO DE
TRANSPORTES, MOVILIDAD Y
AGENDA URBANA

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

SECRETARIA GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA RED FERROVIARIA

O F I C I O

S/REF.

N/REF.

ASUNTO Anteproyecto de Ley creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes

Subdirección General de Legislación
Secretaría General Técnica
MINISTERIO DE TRANSPORTES,
MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

En contestación a su correo de fecha 4 de marzo de 2022, solicitando informe sobre el "*Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*", elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, no se aprecian interferencias con las competencias de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria, por lo que no se formulan observaciones.

EL DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN
Y EVALUACIÓN DE LA RED FERROVIARIA
Casimiro Iglesias Pérez
(firmado electrónicamente)

FIRMADO por : IGLESIAS PÉREZ, CASIMIRO. A fecha: 07/03/2022 01:13 PM
DIRECTOR GENERAL
Total folios: 1 (1 de 1) - Código Seguro de Verificación: MFOM02S91BA8D6D2A02E106514BE
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

PLAZA DE LOS SAGRADOS
CORAZONES, 7
28071-MADRID
TEL.: 915977000
FAX.:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Anteproyecto de Ley XX/2022, de XXX, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte

COMENTARIOS DE LA AESF

Con fecha 04/03/2022, la SGT del MITMA remitió el "Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte", acompañado de su memoria del análisis de impacto normativo, al objeto de que fuera informado a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Una vez analizado el borrador, la AESF realiza los siguientes comentarios:

a) Artículo 2.2

Aunque no es imprescindible por tratarse de normativa de aplicación directa sin necesidad de transposición, ya que se han incorporado las referencias en otros medios de transporte, se sugiere completar con un apartado c), análogo a los existentes, con la normativa europea y reglamentos aplicables a la investigación de accidentes ferroviarios, que incluya la mención al *Reglamento de Ejecución (UE) 2020/572 de la Comisión de 24 de abril de 2020 relativo a la estructura de presentación de información a la que deberán atenerse los informes de investigación de accidentes e incidentes ferroviarios*.

b) Artículo 6.

Se sugiere revisar la redacción dada a los "accidentes graves", asemejándola a la que ya está incluida en el anexo I del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, de seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias, que parece algo más clara.

En todo caso, parece que al menos se debería cambiar lo indicado a continuación

3. Se considerarán accidentes graves en el ámbito ferroviario la colisión o descarrilamiento de trenes ***que cause*** ~~***con***~~ *al menos una víctima mortal o* ~~***de***~~ *cinco o más personas heridas graves o grandes daños, que la Autoridad pueda estimar inmediatamente en al menos un total de dos millones de euros, que afecten al material rodante, a la infraestructura o al medio ambiente, y cualquier otro accidente de iguales consecuencias que tenga un efecto evidente en la normativa de seguridad ferroviaria y la gestión de la seguridad.*

c) Artículos 10.2 y 17.

En relación con la puesta a disposición de las víctimas, asociaciones de víctimas y familiares de informes finales antes de su aprobación y otra información, se sugiere que se valore la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

posibilidad de reunificarlo el contenido del artículo 10.2 y el 17, que versan sobre los mismos aspectos.

d) Artículo 11.

En el apartado 2 de dicho artículo se indica que los declarantes tendrán asesoramiento jurídico y serán informadas del posible riesgo de que su testimonio pueda servir de inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación y que todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que el testimonio pueda usarse en su contra.

Esto parece contradictorio con el respecto con los principios de cultura justa en el que se respeta a los declarantes dentro de la investigación de accidentes, tal y como se indica en el artículo 7.4:

> *4. La Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas declarantes en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley.*

También, dado que parece que de la investigación se pueden derivar otro tipo de responsabilidades, esto podría ser contradictorio con la finalidad que debe tener la investigación según la normativa europea, y que se recoge en el propio texto en el artículo 3:

> *Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes.*
>
> *1. La investigación técnica tiene como finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes.*
>
> *2. La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.*

e) Artículo 23.

En relación con la participación de personas adscritas al organismo de investigación en procesos judiciales como peritos, se sugiere que se deslinden claramente esta participación de la investigación, ya que podría vulnerarse el principio básico de que la finalidad de la investigación no es atribuir culpabilidades.

Madrid, marzo de 2022

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

MINISTERIO
DE FOMENTO

SUBSECRETARIA
ABOGACÍA DEL ESTADO

A.A.C. 582/2019

La Abogacía del Estado ha examinado su consulta sobre determinadas cuestiones relativas al régimen jurídico de una futura autoridad administrativa independiente (AAI) para la investigación técnica que asuma las funciones de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM), la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), y tiene el honor de informar lo siguiente,

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

-I-

Las primeras preguntas formuladas en la petición de informe se refieren a la incidencia que sobre el estatuto jurídico de la CIAIM ha tenido la aprobación del Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

La Disposición Final Tercera del citado Real Decreto ha modificado los siguientes aspectos del Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos:

- Añade una letra d) al artículo 2.1, con la siguiente redacción:

> *"d) Afecten a estructuras estacionarias fijas o móviles, o una combinación de estructuras permanentemente interconectadas por puentes u otras estructuras, utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino o en conexión con estas operaciones localizadas en las aguas interiores, el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental sobre los que España ejerce soberanía,*

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

derechos soberanos o jurisdicción conforme a los tratados internacionales y la legislación vigente."

- Correlativamente se suprime del artículo 2.2, que enumera los accidentes marítimos excluidos de la investigación de la CIAIM, la letra d) que se refería a aquellos que tengan lugar en *"*[p]*lataformas fijas de perforación o exploración mar adentro"*.

Por tanto, *lato sensu,* la reforma operada en el Real Decreto 800/2011 ha supuesto el incluir en el ámbito de actuación de la CIAIM los accidentes en plataformas destinadas a la explotación e investigación de hidrocarburos en el medio marino.

Esta modificación del estatuto de la CIAIM se debe poner en relación con las especialidades en el procedimiento de investigación de accidentes marítimos en plataformas destinadas a la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino que el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018 establece.

En efecto dicho artículo dispone:

"1. ***La ACSOM cooperará con la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos*** *(CIAIM en adelante) adscrita al Ministerio de Fomento para la investigación de las causas técnicas de los accidentes e incidentes marítimos,* ***en la investigación de accidentes graves que hayan sido provocados por operaciones relacionadas con los hidrocarburos en el medio marino****, siempre que no presente indicios de delito, en cuyo caso deberá estar a las instrucciones de la autoridad judicial.*

2. ***Como resultado de la investigación llevada a cabo por la CIAIM, en su caso previa autorización judicial, la ACSOM elaborará un informe, un documento de síntesis del mismo y un listado de recomendaciones alcanzadas, que deberá ser aprobado por la citada Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.***

3. El documento de síntesis será remitido por la ACSOM a la Comisión Europea al término de la investigación o, en su caso, al

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

término de los procedimientos judiciales. Asimismo, se publicará una versión no confidencial de las principales conclusiones de la investigación en su sede electrónica.

*4. **La Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos, a la vista de las recomendaciones del informe de investigación, determinará las medidas concretas que la ACSOM deberá adoptar dentro de su competencia de actuación**."*

Estos cambios normativos suponen, a juicio de esta Abogacía del Estado, lo siguiente:

- **Existe un único procedimiento de investigación de accidentes e incidentes marítimos por la CIAIM, que es el que resulta del Real Decreto 800/2011, en particular, de sus artículos 17, 22 y 23**.

- **En los casos en que el accidente grave que se investiga, esté originado con operaciones relacionadas con los hidrocarburos en el medio marino, el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018 contempla** las siguientes **especialidades procedimentales**:

  i) ACSOM está obligado a prestar a la CIAIM la colaboración que ésta requiera.

  ii) El informe técnico que recoge el resultado de la investigación de la CIAIM al que se refiere el artículo 23.1 del Real Decreto 800/2011 será remitido a ACSOM, previamente a su elevación al Pleno de la CIAIM, para que aquélla confeccione los documentos a los que se refiere el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018.

  iii) La aprobación del informe de la investigación elaborada por los investigadores de la CIAIM, así como el informe, el documento de síntesis del mismo y el listado de recomendaciones alcanzadas redactado por la ACSOM han de ser aprobados por el Pleno de la CIAIM, que podrá aprobarlos, modificarlos, o requerir las diligencias oportunas que estime

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

oportunas previas a su aprobación, de conformidad con el artículo 23 del Real Decreto 800/2011.

iv) Adicionalmente, en estos casos el Pleno de la CIAIM al aprobar el informe definitivo, y el resto de documentos recogidos en el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018, determinará las medidas concretas que la ACSOM deberá adoptar dentro de su competencia de actuación.

- De acuerdo con la interpretación conjunta de las dos normas reglamentarias **no existe posible merma o interferencia en la independencia de la CIAIM al investigar accidentes marítimos relacionados con hidrocarburos en el mar** dado que:

  i) El procedimiento de investigación es único.

  ii) La investigación corresponde a la CIAIM con sus propios medios, sin perjuicio del deber reforzado de colaboración de ACSOM.

  iii) Las particularidades procedimentales de estas investigaciones se limitan a 1) los documentos que debe elaborar ACSOM, sobre la base de la investigación de la CIAIM, y que deben ser aprobados, enmendados o completados a decisión del Pleno de ésta y, 2) las recomendaciones a ACSOM que debe formular la CIAIM.

  iv) Respecto a las actuaciones contempladas en el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018, este artículo garantiza la preminencia y autonomía del Pleno de la CIAIM, y el sometimiento de ACSOM a las decisiones de aquél y su dependencia a la hora de confeccionar los documentos cuya propuesta y elevación al Pleno de la CIAIM le corresponde. De manera que la CIAIM puede alterar los documentos de ACSOM o interesar aclaraciones o actuaciones complementarias.

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

v) Dado que ACSOM está supeditado a la CIAIM en este procedimiento no se aprecia posible interferencia de aquél en la independencia de ésta.

- Finalmente, se ha de destacar que **ni la cooperación de ACSOM en la investigación de la CIAIM ni su acceso a la investigación técnica de ésta para elaborar los documentos relacionados en el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018 suponen quiebra del deber de confidencialidad establecido en el artículo 265.9 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante** (en adelante, TRLPEMM) por las siguientes razones:

  i) El propio artículo 265.9 del TRLPEMM establece que *"*[r]*eglamentariamente, de conformidad con las normas europeas correspondientes se concretarán cuantos extremos requiera la aplicación de este artículo"*, por lo que la regulación del 20.2 del citado Real Decreto 1339/2018 está amparada legalmente, al no ser contraria a las normas comunitarias.
  A este respecto, baste recordar que el artículo 8.6 de la Directiva 2009/18/CE 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 permite atribuir otras investigaciones a los organismos de investigación de accidentes marítimos siempre que *"tales investigaciones no pongan en peligro su independencia"*, extremo que no se compromete con la actual regulación efectuada por el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018, tal y como acabamos de exponer.

  ii) En efecto, el acceso de ACSOM al resultado de la investigación de la CIAIM se hace a los efectos de que aquélla pueda confeccionar unas propuestas de documentos que han de ser aprobados, en los términos que estime oportunos, por la CIAIM. Este trámite se corresponde con el de emisión de

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

informes preceptivos recogido en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Al tratarse de un trámite interno, y propio del procedimiento de investigación no opera la reserva de confidencialidad que se despliega frente a terceros ajenos al procedimiento.

Lo anterior supone que el acceso a la investigación por ACSOM no pueda ser empleado, bajo pena de nulidad, para tramitar procedimientos sancionadores. No obstante, tal extremo está resuelto pro la aplicación de las normas generales sobre validez de actos administrativos, así como las normas especiales consideradas por lo que no resultaría necesario para alcanzar esta conclusión ninguna norma o precepto adicional.

iii) En línea con lo anterior, no resulta una interpretación admisible que la CIAIM no pueda facilitar el resultado de su investigación a ACSOM para que emita determinados informes insertos en el propio procedimiento de investigación, en atención a su deber de confidencialidad, cuando dicha especialidad procedimental está regulada en una norma reglamentaria, y basta el simple acuerdo del Pleno de la CIAIM para alzar dicha confidencialidad de acuerdo con el artículo 265.5 d) del TRLPEMM.

-II-

La petición de informe requiere que esta Abogacía del Estado muestre su parecer sobre el alcance de la confidencialidad de las investigaciones efectuadas por las diferentes Comisiones, así como la extensión del deber de colaboración con órganos constitucionales o jurisdiccionales.

La confidencialidad de las investigaciones de los organismos nacionales de investigación de accidentes de transporte civil se regula de la siguiente manera en las Directivas comunitarias:

- Artículo 9 de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

fundamentales que rigen la **investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo** y se modifican las Directivas 1999/35/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo:

"Sin perjuicio de la Directiva 95/46/CE, los Estados miembros, actuando dentro del marco de sus ordenamientos jurídicos, velarán por que no se revelen los siguientes documentos para otros propósitos que no sean la investigación de seguridad, salvo que la autoridad competente del Estado miembro determine que su divulgación reviste un interés público superior.

a) la totalidad de los testimonios de los testigos y de otras declaraciones, descripciones y anotaciones realizadas o recibidas por el organismo de investigación en el curso de la investigación de seguridad;

b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;

c) la información en relación con las personas implicadas en el siniestro o incidente marítimo, que sea información especialmente sensible o de carácter privado, incluida la información en relación con su estado de salud."

El artículo 265.5 y 6 del TRLPEMM señala:

"5. Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones e informes obtenidos por la CIAIM, así como por los integrantes de los equipos de investigación, en el desempeño de sus funciones, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines propios de la investigación técnica.

La información a la que se refiere el párrafo anterior no puede ser comunicada o cedida a terceros, salvo en los casos siguientes:

a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o del Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

b) Cuando lo soliciten las Comisiones Parlamentarias de Investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución.

c) En las actuaciones de colaboración desarrolladas por la Comisión con otros organismos de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos, de acuerdo con lo establecido en las normas internacionales, comunitarias y nacionales sobre esta materia.

d) En los supuestos en que el Pleno de la Comisión considere que la comunicación de datos sea lo más eficaz para prevenir un accidente e incidente grave.

6. Los miembros de la CIAIM y el personal al servicio de la misma estarán obligados, en el desempeño de sus funciones, a preservar el carácter reservado de dichos datos e informaciones.

No obstante lo anterior, en ningún caso serán revelados ni podrán ser utilizados para otros propósitos que no sean la investigación de la CIAIM, salvo que ésta determine que su divulgación reviste un interés público superior, los documentos que se mencionan a continuación:

a) La totalidad de los testimonios de los testigos y de otras declaraciones, descripciones y anotaciones realizadas o recibidas por el organismo de investigación en el curso de la investigación de seguridad.

b) Los documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad.

c) La información en relación con las personas implicadas en el accidente o incidente marítimo, que sea información especialmente sensible o de carácter privado, incluida la información en relación con su estado de salud."

- En materia de **seguridad ferroviaria** las Directivas comunitarias sobre seguridad ferroviaria (la vigente Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

los ferrocarriles comunitarios, y la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria) no relacionan documentos integrantes de la investigación sobre los que pese una obligación de confidencialidad. Así el artículo 22 de la Directiva 2004/49, y el artículo 25 de la Directiva 2016/798 se limitan a manifestar una voluntad aperturista y de comunicación con todos los afectados. Así el artículo 22 de la Directiva 2004/49 señala:

"La investigación se llevará a cabo con la mayor apertura posible, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados. Se informará periódicamente de la investigación y de sus avances al administrador de la infraestructura y a las empresas ferroviarias pertinentes, a la autoridad responsable de la seguridad, a las víctimas y a sus parientes, a los propietarios de bienes dañados, a los fabricantes, a los servicios de socorro implicados y a los representantes del personal y de los usuarios, y se les brindará, siempre que sea factible, la oportunidad de exponer sus opiniones y puntos de vista durante la investigación y la posibilidad de hacer observaciones sobre la información de los proyectos de informes."

Por su parte el artículo 75.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario se limita a indicar que la *"información obtenida tendrá carácter reservado y los técnicos investigadores estarán obligados a preservarlo"*.

- Artículo 14 del Reglamento (UE) n ° 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**:

  "1. Los siguientes registros no serán publicados o utilizados para fines distintos de la investigación de seguridad:

  a) todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en el transcurso de su investigación;

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;

c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas;

d) material presentado posteriormente durante el transcurso de la investigación, como notas, borradores, dictámenes escritos por los investigadores, opiniones manifestadas al analizar la información, incluida la información de los registradores de vuelo;

e) información y pruebas facilitadas por investigadores de otros Estados miembros o de terceros países, con arreglo a las disposiciones de las normas y métodos internacionales recomendados, si así lo solicita dicha autoridad encargada de la investigación de seguridad;

f) borradores del informe preliminar o final o declaraciones provisionales;

g) registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje y sus transcripciones, así como registros de voz dentro de las unidades de control del tránsito aéreo garantizando asimismo que la información no pertinente en el marco de la investigación de seguridad, en particular la relativa a la intimidad personal, se proteja adecuadamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.

2. Los siguientes registros no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación:

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

a) todas las comunicaciones entre personas que hayan estado involucradas en la operación de la aeronave;

b) los registros y las transcripciones escritos o electrónicos de los registros de las unidades de control del tránsito aéreo, incluidos los informes y los resultados realizados con fines internos;

c) las cartas de envío para la transmisión al destinatario de recomendaciones de seguridad de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, si así lo solicita la autoridad que emite la recomendación;

d) las notificaciones de sucesos en virtud de la Directiva 2003/42/CE.

Las grabaciones del registrador del vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros con arreglo al Derecho nacional podrá decidir que los beneficios de la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para otros fines permitidos por la ley compensan el efecto adverso nacional e internacional de dicha acción para la investigación en curso o cualquier investigación de seguridad futura. Los Estados miembros podrán decidir limitar los casos en los que pueda adoptarse dicha decisión de divulgación, en el respeto de los actos jurídicos de la Unión.

En la medida en que así lo permita el Derecho nacional del Estado miembro que efectúa la comunicación, podrá concederse la posibilidad de comunicar a otro Estado miembro los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para fines distintos de la investigación de seguridad y, en lo que respecta además al apartado 2, para fines distintos de los relacionados con la mejora de la

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

seguridad de la aviación. El tratamiento o la divulgación de los registros recibidos mediante dicha comunicación por las autoridades del Estado miembro que la reciba únicamente se permitirá previa consulta del Estado miembro que efectúe la comunicación y con sujeción al Derecho nacional del Estado miembro que la reciba.

4. Solo podrán divulgarse los datos estrictamente necesarios para los fines contemplados en el apartado 3."

Por su parte, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea ha establecido el siguiente sistema en sus artículos 18 y 19, que respecto de las investigaciones de accidentes de aviación civil puede resumirse de la forma siguiente:

- **Ámbito objetivo del deber de reserva**: el artículo 18.1 párrafo segundo de la Ley 21/2003 remite al artículo 14.1 y 2 del Reglamento 996/2010 para precisar los documentos objeto del deber de reserva.

- **Ámbito subjetivo del deber de reserva**: con arreglo al artículo 18.2 de la Ley 21/2003 el deber de reserva se extiende a *"los miembros del Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, el personal investigador que la asiste y al resto del personal a su servicio, así como a quienes éstos hayan suministrado información en el marco de la investigación".*

- **Cesión de información**: el artículo 19.2 de la Ley 21/2003 remite al artículo 14.3 del Reglamento 996/2010. A este respecto, entre otros supuestos, quedan amparados por dicha previsión del Reglamento los requerimientos de acceso a esa información efectuados por los Plenos y Comisiones de Investigación de las Cortes Generales, el Defensor del Pueblo, los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal. Igualmente, será posible la divulgación de esa información con otros Estados miembros en los términos previstos en el párrafo segundo del artículo 14.3 del Reglamento 996/2010, así como mediante acuerdos previos.

- **Divulgación de información por los intervinientes en la investigación técnica**: con arreglo al artículo 18.4 de la Ley 21/2003, la CIAIAC debe autorizar la divulgación si concurre alguno de los

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

supuestos de cesión de la información del artículo 14.3 del Reglamento 996/2010, a falta de esa autorización, no hay obligación de colaborar con el requirente de la información.

Sobre la base de la normativa existente, y teniendo en cuenta que las Directivas comunitarias son nomas de mínimos cuyo alcance no puede verse afectado en perjuicio de su *efecto útil* por la norma de trasposición de un Estado miembro, así como que la regulación contenida en un Reglamento comunitario es directamente aplicable en cada Estado, y sus términos resultan indisponibles para éstos, **esta Abogacía del Estado considera posible efectuar mediante una norma con rango de Ley una homogenización de estos tres regímenes en los siguientes términos**:

I) Principio de apertura y participación de los afectados en las investigaciones.

Las Directivas sobre seguridad ferroviaria establecen tres actuaciones que deben efectuarse durante la investigación de esos accidentes consistentes en:

a) la investigación debe desarrollarse *con la mayor apertura posible, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados*,

b) audiencia a esos interesados con el fin de que tengan la *oportunidad de facilitar información técnica pertinente para mejorar la calidad del informe de investigación* durante la investigación de estas incidencias; y,

c) atender *las necesidades razonables de las víctimas y sus parientes y mantenerles informados de los avances de la investigación*.

Dichas reglas de actuación son coherentes con los Principios de Participación, proximidad a los ciudadanos, eficacia y eficiencia consagrados en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

A su vez, ninguna de esas reglas colisiona con la normativa comunitaria en materia de investigación de accidentes de aviación civil o marítimos, ni con la vigente legislación nacional.

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Ello es así porque la información que se suministra a los interesados y víctimas versa sobre la situación de la investigación, pero no sobre los medios de prueba sobre los que pesa el deber de reserva. A este respecto, la información que se compartiría al amparo de este Principio se ajustaría a criterios prestablecidos como sucede con los informes finales que sí se difunden al público, sin vulnerar las obligaciones de confidencialidad existentes en algunas de estas investigaciones.

En todo caso, **resulta recomendable que el precepto que recogiese los Principios de apertura y participación de interesados en las investigaciones de accidentes de transporte civil, que debería tomar como referencia el actual artículo 23 de la Directiva 2016/798, incorporase la posibilidad de que la futura AAI que asumiese estas investigaciones, pudiese limitar o prescindir motivadamente de estas reglas de apertura, transparencia y participación de interesados en la investigación.**

II) Delimitación de los documentos sujetos al deber de reserva o confidencialidad.

Mientras que la normativa sobre seguridad ferroviaria no establece determinados medios de prueba y diligencias efectuada en el curso de una investigación como sujetos a confidencialidad, tanto la normativa marítima como de aviación civil coinciden en establecer el deber de reserva sobre:

a) todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en el transcurso de su investigación;

b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad; y,

c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas.

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Por ello, **esta Abogacía del Estado considera posible establecer con carácter general como documentos o diligencias de investigación sujetos al deber de reserva en cualquier investigación de accidentes en materia de transporte civil los relacionados en las tres letras anteriores –que coinciden con el artículo 9 de la Directiva 2009/18-.**

Esta regulación general debe de contemplar como excepción el que en las investigaciones de accidentes en materia de aviación civil el deber de reserva se extenderá además a los demás documentos y diligencias de investigación relacionados en los números 1 y 2 del artículo 14 del Reglamento 996/2010.

A su vez, dados los términos en que están redactada las Directivas que regulan la investigación sobre accidentes marítimos y ferroviarios, es conveniente comprobar si resulta procedente extender mediante la regulación nacional el deber de reserva a laguna otra diligencia de investigación o documento al que se tenga acceso en esas investigaciones.

III) Alcance del deber de reserva que han de guardar los integrantes de las Comisiones (y, en su caso, de la futura AAI) y cesión de información obtenida durante una investigación a terceros.

Ante el silencio de las normas sobre seguridad ferroviaria, **es posible una homogeneización de la regulación sobre la extensión y límites del deber de reserva de los integrantes de las Comisiones (y, en su caso, de la futura AAI) así como de la cesión de información obtenida durante la investigación a terceros, tomando como punto de partida la regulación del artículo 265.5 del TRLPEMM, sin perjuicio de las especialidades del artículo 14.3 del Reglamento 996/2010. Dicho régimen homogéneo debería establecerse en los siguientes términos**:

a) **Tanto el artículo 265.5 del TRLPEMM como el artículo 18.1, 2 y 3 de la Ley 21/2003 establecen, con carácter general, la obligación de reserva para la CIAIM y la CIAIAC, así como para su personal de la información obtenida en el curso de sus investigaciones.**

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

b) El artículo 18.3 de la Ley 21/2003 explicita que la vulneración de ese deber dará lugar a las *"responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes"* para aquellos de sus integrantes que vulneren el referido deber.

c) Con carácter general, y sin perjuicio de las especialidades contenidas en el artículo 14.3 del Reglamento 996/2010, **es posible establecer que tanto las Comisiones (y, en su caso, de la futura AAI) como un obligado a mantener la confidencialidad de una investigación quedan liberado de su deber de reserva cuando se les requiere para entregar medios de prueba, diligencias de investigación o prestar declaración en alguno de los supuestos del artículo 265.5 del TRPLPEMM,** que sustancialmente coincidente con lo previsto en citado artículo 14.3 del Reglamento comunitario 996/2010.

d) En este punto es necesario clarificar que, tal y como resulta de las normas comunitarias y nacionales (incluidas, la Constitución, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, Ley de Enjuiciamiento Criminal y, con carácter general, Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, así como la Ley 21/2003 o el TRLPEMM), **el deber de reserva no puede oponerse ante los órganos jurisdiccionales ni ante las Cortes Generales (letras a) y b) del artículo 265.5 del TRLPEMM). Por el contrario, es posible graduar el alcance del mismo respecto de terceros Estados o cuando la divulgación obedezca a criterios de mejora de la seguridad (letras c) y d) del artículo 265.5).**

e) En este punto resulta adecuado indicar que la posible negativa por la autoridad competente en materia de seguridad aérea prevista en el artículo 18.4 de la Ley 21/2003 no es aplicable a la investigación de accidentes aéreos al no corresponderse con los supuestos contemplados en el artículo 14.3 del Reglamento 996/2010. En todo caso, una interpretación como la mantenida en la letra d) anterior nos permite afirmar que únicamente en los casos de la letra d) del artículo 19.1 de la Ley 21/2003 desplegará virtualidad el permiso previo regulado en el artículo 18.4 de esa norma.

f) **A juicio de esta Abogacía del Estado sería conveniente regular sobre la base de los artículos 18.4 y 19 de la Ley 21/2003 un**

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

trámite de comunicación previa a la Comisión (y, en su caso, de la futura AAI) por el órgano, de entre los previstos en las letras a), b) y c) del artículo 265.5 del TRLPEMM, sin perjuicio de las especialidades del artículo 14.3 del Reglamento 996/2010 que requiera la aportación de documentación, diligencias de investigación o que cite a uno de sus integrantes para tomar declaración, con el fin de que pueda manifestar lo que estime procedente sobre los siguientes extremos: conveniencia de diferir la aportación de la documentación, diligencias de investigación o la declaración a fin de que no afecte a una investigación en curso, oportunidad de dar audiencia a terceros que puedan verse afectados por la entrega de los documentos, divulgación de diligencias de investigación o por la declaración, así como de preservar el carácter reservado de la misma para no perjudicar sus posibles resultados; adicionalmente, y únicamente en los caso en que se cite a un integrante de la Comisión (y, en su caso, de la futura AAI) idoneidad del citado para emitir declaración sobre una concreta investigación, y adecuación de que preste esa declaración otra persona.

Evacuado ese trámite de alegaciones por la Comisión (o Autoridad Administrativa Independiente), si el órgano que requiere la información o la declaración del integrante de aquélla es uno de los previstos en las letras a) y b) del artículo 265.5 del TRLPEMM adoptará una decisión que será definitiva. Por el contrario, si se trata de uno de los previstos en el artículo 265.5 c) del TRLPEMM, habrá de estarse a lo previsto en el oportuno acuerdo.

IV) La participación de las Comisiones (y, en su caso, de la futura AAI) o de alguno de sus integrantes como peritos en un proceso judicial.

La participación de las Comisiones o de alguno de sus integrantes en un proceso judicial permite distinguir dos supuestos diferentes:

a) Si la citación persigue que se declare sobre un accidente que conoce por razón de sus funciones de investigación, tendrá la consideración de testigo de referencia, procediendo el tratamiento descrito en el numeral III) de esta Consideración Jurídica.

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance PDF Power Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

b) Si se requiere de un experto independiente para que emita un juicio técnico a la vista de unos determinados hechos, que pueden o no ser objeto de investigación por el órgano de investigación de que se trate, ese experto –ya sea la propia Comisión (o, en su caso la futura AAI) o uno de sus integrantes- tendrá la consideración de perito.

En estos casos de solicitud de informe pericial, esta Abogacía del Estado ha informado lo siguiente en nuestros informes 730/2017 y 642/2019, que puede ser tenido en cuenta a efectos de una posible regulación unitaria y coherente con nuestras normas procesales:

- La emisión de informes periciales deriva de las competencias jurisdiccionales de los Juzgados y Tribunales y su validez se condiciona exclusivamente a la Constitución y Leyes Procesales.

- Cuando se solicite un informe pericial a las Comisiones (o a la Autoridad Administrativa Independiente) en cualquier procedimiento judicial será de aplicación en atención a su carácter supletorio proclamado en su artículo 4 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), lo dispuesto en el artículo 340.2 y 3, que establece que *"la institución a la que se encargue el dictamen expresará a la mayor brevedad qué persona o personas se encargarán directamente de prepararlo"*.

- Identificadas las personas que se encargarán directamente de preparar ese informe deben prestar juramento o promesa, de acuerdo con el citado artículo, sobre los siguientes extremos recogidos en el artículo 335 de la LEC:

  - que ha actuado y, en su caso, actuará con la mayor objetividad posible,
  - que tomará en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes, que conoce las sanciones penales en las que podría incurrir si incumpliere su deber como perito, y,
  - que no ha intervenido en mediación o arbitraje relacionada con ese asunto.

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

- En el citado informe se deben identificar la titulación oficial de las personas que intervienen directamente en su emisión que, dentro del personal de la CIAIM, se corresponda con la materia del informe, o, en caso de no haber dicha titulación, se designará a aquellas personas entre el personal de la CIAIM que sean entendidas en aquellas materias (artículo 340.1 de la LEC).

- Debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 475 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que *"el Juez manifestará clara y determinadamente a los peritos el objeto de su informe"*.

- Igualmente, debe tenerse presente el contenido del informe pericial previsto en el artículo 478 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para su elaboración.

- Al no emitirse dicho informe pericial al amparo del Real Decreto 800/2011 no deberá ajustarse al Anexo I del mismo, como ordena el artículo 17.1 de esa norma.

- El informe pericial indicará que se dicta por orden judicial, y que no se ajusta a lo dispuesto en el Real Decreto 800/2011.

- Adicionalmente, esta Abogacía del Estado considera igualmente conveniente el aplicar a este caso el régimen de alegaciones a la citación mencionado en la letra f) del ordinal III) de esta Consideración Jurídica, poniendo igualmente en conocimiento de la autoridad judicial que las funciones de estas Comisiones (o Autoridad Administrativa Independiente) no es determinar culpas o responsabilidades de los intervinientes en el accidente.

V) Especialidades derivadas de las solicitudes de información de las Cortes Generales.

Respecto de las solicitudes de información de las Cortes Generales sobre las que la petición de informe interesa un criterio expreso de esta Abogacía del Estado, habrán de recibir el tratamiento descrito en el ordinal III de esta Consideración Jurídica. Por su parte, si las Cortes

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

Generales requiriesen a las Comisiones (o, en su caso, a la futura AAI) como experto para comparecer ante ellas en una investigación parlamentaria, lo procedente será tender, con las debidas adaptaciones a los Reglamentos de Congreso de los Diputados y Senado, como se indica en el ordina IV) b) de esta Consideración Jurídica.

VI) Conveniencia de contemplar en la futura Ley de creación de la AAI una excepción de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno acceso de la información sobre la que pesa el deber de reserva.

Esta Abogacía del Estado considera que, aunque una interpretación conjunta de la normativa vigente permite entender que la información sometida a deber de reserva está exceptuada de la aplicación de la Ley 19/2013, resulta conveniente el explicitar en la futura Ley de creación de la AAI la excepción del derecho de acceso a la información pública contenidos en la Ley 19/2013 para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de confidencialidad impuestas en las normativas comunitarias, y clarificar sus garantías.

A tal fin, esta Abogacía del Estado considera que la nueva Ley de creación de la AAI se debería articular un procedimiento por el cual en los caso en que se formule una solicitud de acceso a información pública a una investigación, la AAI pueda expresar tanto i) la denegación de acceso a los documentos objeto de reserva, salvo que se aprecie causa justificada en permitir su difusión de acuerdo con las Directivas y Reglamentos comunitarios; como, ii) pronunciarse, de acuerdo con el procedimiento de la Ley 19/2013, respecto del restos de información que integra una investigación.

A la vista de lo expuesto se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

I.- Existe un único procedimiento de investigación de accidentes e incidentes marítimos por la CIAIM, que es el que resulta del Real Decreto 800/2011, en particular, de sus artículos 17, 22 y 23.

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm

En los casos en que el accidente grave que se investiga, esté originado con operaciones relacionadas con los hidrocarburos en el medio marino, el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018 simplemente contempla algunas especialidades procedimentales, que, en ningún caso, suponen merma o interferencia en la independencia de la CIAIM al investigar accidentes.

Ni la cooperación de ACSOM en la investigación de la CIAIM ni su acceso a la investigación técnica de ésta para elaborar los documentos relacionados en el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018 suponen quiebra del deber de confidencialidad establecido en el artículo 265.5 del TRLPEMM.

No obstante, estos extremos pueden explicitarse y clarificarse en la redacción de la futura Ley de creación de la AAI.

II.- La homogeneización del régimen jurídico del deber de reserva de la información obtenida durante una investigación, su alcance, la cesión de esa información a terceros, la intervención de estos en la investigación, la participación en un proceso judicial o en una Comisión de Investigación Parlamentaria de la futura AAI, o, la configuración de una excepción al derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, debe efectuarse teniendo en cuenta la reglamentación mínima contenida en las Directivas comunitarias sobre accidentes ferroviarios y marítimos, e indisponible en lo regulado por Reglamento comunitario en lo tocante a accidentes de aviación civil, tomando en cuenta los criterios contenidos en la Consideración Jurídica II de este informe.

EL ABOGADO DEL ESTADO

Andrés Pedro Arche Castillo

SRA. JEFE DEL GABINTE TÉCNICO-SUBSECRETARÍA

CSV : GEN-9a87-638d-c929-ec59-96d8-1a73-5b5d-77a5
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ANDRÉS PEDRO ARCHE CASTILLO | FECHA : 24/05/2019 13:11 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Nuance PDF Power PDF Trial
www.nuance.com

Código seguro de Verificación : GEN-f6ca-c784-46bb-8281-c921-b9e6-2e37-fb4d | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

SUBSECRETARÍA

OFICINA DE COORDINACIÓN
Y CALIDAD NORMATIVA

S/Ref.: 22/043
N/Ref.: 2022/53
Contestación solicitud informe 26.9 LG
OCCN/JAS

ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

Remitido por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el 2 de marzo de 2022 se recibió, para informe, el "*Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte*".

El proyecto se acompañó de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo, tal como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la elaboración de dicha Memoria.

El 3 de marzo de 2023 dicho Ministerio ha repartido a través de la Comisión Virtual nuevos textos del proyecto y de su Memoria a efectos de la inclusión del proyecto en el índice de asuntos a tratar en la próxima reunión de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. En esta versión, se ha dado nueva redacción al título del proyecto, que figura como "*Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil*".

Entre la documentación repartida figura el Dictamen núm. 1973/2022, de 2 de marzo de 2023, emitido por el Consejo de Estado sobre el proyecto.

Teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo segundo.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, esta Oficina debe limitarse a constatar que los textos del proyecto y de su Memoria darían cumplimiento suficiente a los extremos previstos en

Avda. Puerta de Hierro, s/n
28071 MADRID
TEL: 91 335 39 17
OCCNormativa@mpr.es

CSV : GEN-f6ca-c784-46bb-8281-c921-b9e6-2e37-fb4d
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 09/03/2023 11:03 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-f6ca-c784-46bb-8281-c921-b9e6-2e37-fb4d | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, siempre que su versión definitiva se adecue a las consideraciones que sobre tales extremos se realizan por el Consejo de Estado en su dictamen.

EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Francisco Javier Anta Saavedra

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

CSV : GEN-f6ca-c784-46bb-8281-c921-b9e6-2e37-fb4d
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : FRANCISCO JAVIER ANTA SAAVEDRA | FECHA : 09/03/2023 11:03 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

agencia española protección datos

Dirección

N/REF: 0016/2022

Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), en relación con el artículo 57.1, letra c), del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos), y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, cúmpleme informarle lo siguiente:

Antes de entrar a analizar el texto sometido a informe es preciso señalar que, habida cuenta de la fundamentación legal del informe que inmediatamente va a evacuarse y su carácter preceptivo, a tenor de lo dispuesto en las normas que acaban de señalar, debería indicarse en la Exposición de Motivos de la norma que la misma ha sido sometida al previo informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

El anteproyecto remitido tiene por objeto la creación de una Autoridad Administrativa Independiente, que asuma las competencias de investigación técnica de los accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a tres Comisiones de investigación distintas, adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Tal y como señala su Exposición de Motivos, la creación de este único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la optimización de estructuras organizativas y de recursos que subyace a la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte. Además, la Autoridad fomentará, se

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	1/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

mantendrá al día y empleará enfoques contemporáneos dentro del repertorio de metodologías de investigación.

De este modo, los objetivos que se persiguen, tal y como se destacan en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) son: Reforzar la independencia de la labor actualmente llevada a cabo por las Comisiones de investigación, a través de una figura jurídica que sume a la independencia funcional de la que ya gozan, la independencia orgánica y financiera frente al Ministerio de adscripción; optimizar los recursos empleados en la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, creando un único organismo, con las sinergias que necesariamente derivan de dicha unificación; disponer la dedicación exclusiva de los miembros del Consejo a sus funciones como tales y establecer el oportuno sistema de incompatibilidades; y establecer un régimen homogéneo en materia de tratamiento de la información obrante en las investigaciones, deber de reserva y relaciones con terceros (víctimas, poderes del Estado, homólogos extranjeros y otros).

Asimismo, continúa la citada MAIN identificando, sucintamente, el régimen jurídico que se establece:

- Se establece el principio de transparencia y participación de los interesado/as, y se mandata a la Autoridad atender a las necesidades razonables de las víctimas y sus familiares sobre el alcance y progreso de la investigación.
- Se establece que la Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas declarantes en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley.
- Del conjunto de información obrante en una investigación, tiene la condición de reservada la siguiente: las declaraciones realizadas por personas a la Autoridad en curso de una investigación; la identidad de dichas personas; y cualquier información especialmente sensible (entre otra, la relacionada con la salud).
- Está obligada a dicha reserva cualquier persona que acceda a la información, bien por formar parte de la investigación, bien por tener relación con ella.
- Sin perjuicio de lo anterior, el deber de reserva vence ante requerimientos de órganos judiciales, del Ministerio fiscal, de Comisiones parlamentarias; en las actuaciones en las que la Autoridad colabore con homólogos extranjeros, de acuerdo con lo establecido por las normas nacionales, comunitarias e internacionales sobre la materia; así como por decisión de la propia Autoridad, cuando considere que la comunicación de datos es lo más eficaz para prevenir una accidente o incidente grave, o

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	2/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

cuando la Autoridad o un órgano judicial consideren motivadamente que los beneficios de la divulgación de los registros para distintos de los establecidos en la ley compensan el posible efecto adverso de su divulgación para la investigación en curso o para futuras investigaciones.

I

El anteproyecto objeto de informe regula la investigación técnica de accidentes e incidentes en el transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, derogando la normativa sectorial existente. La importancia de estas investigaciones, cuya finalidad específica es el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes, ha dado lugar a una extensa normativa, tanto a nivel nacional como europeo, e implica unas importantes facultades de los investigadores para obtener toda la información y pruebas pertinentes para la realización de la investigación técnica, estableciéndose un deber de reserva respecto de determinada información, en los términos que el mismo establece. Información que, en muchas ocasiones, incluirá datos de carácter personal, tal y como posteriormente se analizará.

De este modo, el anteproyecto tiene una especial trascendencia desde la perspectiva de la protección de datos personales, debiendo ajustarse a las previsiones contenidas en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), plenamente aplicable desde el 25 de mayo de 2018, así como a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

No obstante, pese a la trascendencia de dichos tratamientos, la MAIN no contiene referencia alguna a la protección de datos personales, sin perjuicio de la remisión a la misma en el momento de contestar a las observaciones presentadas en el trámite de consulta pública. Del mismo modo, el texto remitido, pese a la referencia a otros principios, como el de transparencia o el de cultura justa, no contiene una referencia expresa a la necesidad de cumplir con la normativa sobre protección de datos personales, con la única excepción del apartado 3 del artículo 17, limitado a la información que se facilite de las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	3/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

De este modo, hubiera sido conveniente que en la MAIN se hubieran analizado, con el detalle necesario, los distintos tratamientos de datos personales que pueden realizarse al amparo de esta norma, teniendo en cuenta la finalidad específica que la misma persigue, que no es otra que la de identificar las causas del accidente o incidente y formular las oportunas recomendaciones de seguridad, "con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes", teniendo en cuenta que "La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad".

Partiendo de esa finalidad, deberían haberse justificado en la MAIN determinadas opciones que adopta el legislador, como las relativas a la comunicación de los datos personales reservados, singularmente a las autoridades judiciales o administrativas y la articulación de la colaboración con estas autoridades, que prevé el intercambio de información con las mismas. Especialmente, debería especificarse la forma en que se articula la comunicación de la información que tiene carácter reservado a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal, al objeto de articular con las garantías adecuadas el cumplimiento de la finalidad específica de la investigación con la propia del proceso penal, dirigida a la determinación de las correspondientes responsabilidades penales.

A este respecto, teniendo en cuenta que el tratamiento de datos personales viene impuesto o legitimado por el Derecho de la Unión y de los Estados miembros, procede recordar el criterio que viene reiterando esta Agencia al informar los proyectos de ley que tienen una especial incidencia en el tratamiento de datos personales, respecto a la necesidad de evaluar adecuadamente su impacto y poder adoptar las garantías legales oportunas.

En este sentido, en el Informe 86/2021, referente al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de directivas en materia de lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y de abuso de mercado, y la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, recordábamos lo siguiente:

> Tal y como resulta del apartado anterior, los tratamientos de datos personales por el Sistema de Registros queda sujeto a la normativa general sobre protección de datos de carácter personal, y en la medida en que los mismos se fundamentarán en el cumplimiento de una misión de interés público o de obligaciones legales, su régimen deberá establecerse por una norma con rango de ley, tal y como resulta de las

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	4/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

previsiones del RGPD y la LOPDGDD y de la jurisprudencia del TJUE y de nuestro Tribunal Constitucional.

A este respecto, el artículo 8 de la LOPDGDD recoge el principio constitucional de reserva de ley:

> Artículo 8. Tratamiento de datos por obligación legal, interés público o ejercicio de poderes públicos.
> 1. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de ley, que podrá determinar las condiciones generales del tratamiento y los tipos de datos objeto del mismo así como las cesiones que procedan como consecuencia del cumplimiento de la obligación legal. Dicha norma podrá igualmente imponer condiciones especiales al tratamiento, tales como la adopción de medidas adicionales de seguridad u otras establecidas en el capítulo IV del Reglamento (UE) 2016/679.
> 2. El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley

Asimismo, deberá tenerse en cuenta la doctrina constitucional recogida, fundamentalmente en las citadas sentencias 292/2000 de 30 noviembre y 76/2019 de 22 de mayo, conforme a la cual los límites al derecho fundamental a la protección de datos personales deben establecerse por una norma con rango de ley, previa ponderación por el legislador de los intereses en pugna atendiendo al principio de proporcionalidad, definiendo todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora mediante reglas precisas, que hagan previsible al interesado la imposición de tal limitación y sus consecuencias, de modo que dicha norma con rango de ley *"ha de reunir todas aquellas características indispensables como garantía de la seguridad jurídica», esto es, «ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención» (STC 49/1999, FJ 4). En otras palabras, «no sólo excluye apoderamientos a favor de las normas reglamentarias […], sino que también implica otras exigencias respecto al contenido de la Ley que establece tales límites» (STC 292/2000, FJ 15).*

Asimismo, deberá establecer las garantías adecuadas, siendo la propia ley la que habrá de contener las garantías adecuadas frente a la

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	5/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

recopilación de datos personales que autoriza. El Tribunal Constitucional (TC) ha sido claro en cuanto a que la previsión de las garantías adecuadas no puede deferirse a un momento posterior a la regulación legal del tratamiento de datos personales de que se trate. Las garantías adecuadas deben estar incorporadas a la propia regulación legal del tratamiento, ya sea directamente o por remisión expresa y perfectamente delimitada a fuentes externas que posean el rango normativo adecuado. Solo ese entendimiento es compatible con la doble exigencia que dimana del artículo 53.1 CE (…). Es evidente que, si la norma incluyera una remisión para la integración de la ley con las garantías adecuadas establecidas en normas de rango inferior a la ley, sería considerada como una deslegalización que sacrifica la reserva de ley ex artículo 53.1 CE, y, por este solo motivo, debería ser declarada inconstitucional y nula. (…). Se trata, en definitiva, de "garantías adecuadas de tipo técnico, organizativo y procedimental, que prevengan los riesgos de distinta probabilidad y gravedad y mitiguen sus efectos, pues solo así se puede procurar el respeto del contenido esencial del propio derecho fundamental". Tampoco sirve por ello que para el establecimiento de dichas garantías adecuadas y específicas la ley se remita al propio RGPD o a la LOPDGDD.

Además, dicha ley deberá respetar en todo caso el principio de proporcionalidad, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2003, de 28 de enero:

> "En otras palabras, de conformidad con una reiterada doctrina de este Tribunal, la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales viene determinada por la estricta observancia del principio de proporcionalidad. A los efectos que aquí importan basta con recordar que, para comprobar si una medida restrictiva de un derecho fundamental supera el juicio de proporcionalidad, es necesario constatar si cumple los tres requisitos o condiciones siguientes: si la medida es susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); si, además, es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (juicio de necesidad); y, finalmente, si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto; SSTC 66/1995, de 8 de mayo [RTC 1995, 66] , F. 5; 55/1996, de 28 de marzo [RTC 1996, 55] , FF. 7, 8 y 9; 270/1996, de 16 de diciembre [RTC 1996, 270] , F. 4.e; 37/1998, de 17 de febrero [RTC 1998, 37] , F. 8; 186/2000, de 10 de julio [RTC 2000, 186] , F. 6)."

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	6/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La misma doctrina sostiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, si el art. 8 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho de toda persona a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan, el art. 52.1 reconoce que ese derecho no es ilimitado y permite la limitación del ejercicio de esos derechos y libertades reconocidos por la Carta, limitación que deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de los mismos.

La STJUE de 6 de octubre de 2020, en los casos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, en su apartado 175, recuerda que:

> En cuanto a la justificación de dicha injerencia, cabe precisar que el requisito, previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta, de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que la permita debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

Igualmente, el apartado 65 de la Sentencia (STJUE) de la misma fecha 6 de octubre de 2020 (C-623/17), Privacy International contra Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs y otros, con cita, como la anterior, de la sentencia Schrems 2, dice:

> 65 Cabe añadir que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate (sentencia de 16 de julio de 2020, Facebook Ireland y Schrems, C-311/18, EU:C:2020:559, apartado 175 y jurisprudencia citada).

> En definitiva, el apartado 175 de la STJUE de 16 de julio de 2020, C-311/2020, Schrems 2, dice: Cabe añadir, sobre este último aspecto, que el requisito de que cualquier limitación del ejercicio de los derechos fundamentales deba ser establecida por ley implica que la base legal que permita la injerencia en dichos derechos debe definir ella misma el alcance de la limitación del ejercicio del derecho de que se trate [dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartado 139 y jurisprudencia citada].

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	7/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

Es pues, la misma ley que establece la injerencia en el derecho fundamental la que ha de determinar las condiciones y garantías, esto es, el alcance y la limitación, que han de observarse en dichos tratamientos,

Y en dicha STJUE de 16 de julio de 2020, Schrems 2, se añade (y se reitera posteriormente en las citadas sentencias de 6 de octubre de 2020):

> 176 Finalmente, para cumplir el requisito de proporcionalidad según el cual las excepciones a la protección de los datos personales y las limitaciones de esa protección no deben exceder de lo estrictamente necesario, la normativa controvertida que conlleve la injerencia debe establecer reglas claras y precisas que regulen el alcance y la aplicación de la medida en cuestión e impongan unas exigencias mínimas, de modo que las personas cuyos datos se hayan transferido dispongan de garantías suficientes que permitan proteger de manera eficaz sus datos de carácter personal contra los riesgos de abuso. En particular, dicha normativa deberá indicar en qué circunstancias y con arreglo a qué requisitos puede adoptarse una medida que contemple el tratamiento de tales datos, garantizando así que la injerencia se limite a lo estrictamente necesario. La necesidad de disponer de tales garantías reviste especial importancia cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado [véase, en este sentido, el dictamen 1/15 (Acuerdo PNR UE-Canadá), de 26 de julio de 2017, EU:C:2017:592, apartados 140 y 141 y jurisprudencia citada).

Partiendo de las normas y de la doctrina jurisprudencial citada, esta Agencia viene señalando en sus informes más recientes la necesidad de que, por parte del legislador, al introducir regulaciones en nuestro ordenamiento jurídico que tengan especial trascendencia en los tratamientos de datos de carácter personal, se proceda previamente a un análisis de los riesgos que puedan derivarse de los mismos, incluyendo en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo un estudio sistematizado del impacto que en el derecho fundamental a la protección de datos personales de los interesados han de tener los distintos tratamientos de datos que prevé la ley. En este sentido se han pronunciado el Informe 77/2020, relativo al Anteproyecto de Ley Orgánica de Lucha contra el Dopaje en el Deporte o el Informe 74/2020 referido al Anteproyecto de Ley de memoria democrática.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	8/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

Como consecuencia de lo indicado, esta Agencia considera necesario que se realice, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana un análisis de riesgos y, en su caso, una Evaluación de impacto en la protección de datos, que permita identificar las garantías necesarias que habría que trasladar al presente texto legal.

Asimismo, conviene recordar, tal y como se ha señalado en anteriores informes, que dada la trascendencia que tiene la garantía del derecho fundamental a la protección de datos personales y con la finalidad de permitir que las disposiciones normativas que se tramitan recojan las garantías específicas que resulten necesarias, esta Agencia considera necesario que se impulse una modificación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con el fin de que se incluyan, tanto en el contenido de la memoria de análisis de impacto normativa como en el de la memoria abreviada, el impacto en la protección de datos personales.

II

Entrando ya en el análisis del articulado, el anteproyecto remitido contiene referencias a determinados principios de especial importancia en el ámbito regulado, como son los principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa, recogidos en el artículo 7 del anteproyecto y a los que posteriormente nos referiremos.

No obstante, en la tramitación de los procedimientos de investigación técnica adquiere notoria importancia, en cuanto derecho fundamental, el principio de la protección de los datos de carácter personal, tal y como específicamente se contempla en la normativa europea.

En este sentido, el 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, en su Considerando 34, señala que *"Las normas relativas a los datos, el tratamiento de datos y la protección de las personas establecidas en los actos jurídicos pertinentes de la Unión deben respetarse plenamente en la aplicación del presente Reglamento"*. Y, consecuentemente, en su artículo 22, bajo la rúbrica "Acceso a los documentos y protección de los datos personales", dispone en su apartado 2:

2. *El presente Reglamento se aplicará de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta*

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	9/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos.

Igualmente, la Directiva 2009/18/CE 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en su Considerando 15, prevé que *"La presente Directiva se entiende sin perjuicio de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos".*

En todo caso, la necesidad de cumplir con la normativa sobre protección de datos personales deriva, actualmente, de la aplicación directa del RGPD, el cual establece, según su artículo 1.1. *"las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y las normas relativas a la libre circulación de tales datos*", siendo de aplicación *"al tratamiento total o parcialmente automatizado de datos personales, así como al tratamiento no automatizado de datos personales contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero"*, por lo que resultará de aplicación a los tratamientos de datos personales de personas físicas identificadas o identificables (artículo 4.1. del RGPD) que puedan realizarse en el ámbito de aplicación del anteproyecto, complementado por las previsiones contenidas en la LOPDGDD.

Por ello, y sin perjuicio de las garantías específicas que, en su caso y como consecuencia de los análisis de riesgos indicados en el apartado anterior, proceda trasladar al texto, debe introducirse en su articulado un artículo específico que incluya una cláusula general de respeto de la normativa de protección de datos personales, en la que se indique que los tratamientos de datos de carácter personal de las personas físicas se realizarán con estricta sujeción a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y en el resto de la normativa sobre protección de datos personales.

En este sentido, se debe ser extremadamente cauteloso en la aplicación del principio de limitación de la finalidad y el de minimización, así como del

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	10/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

resto de los principios contenidos en dicha normativa, actuando en todo caso la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte conforme al principio de responsabilidad proactiva.

III

En relación con la licitud de los tratamientos de datos personales que se realicen por la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte, los mismos vendrán legitimados, con carácter general, por lo dispuesto en la letra e) del artículo 6.1. del RGPD: *el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento*, cumpliéndose con el principio de reserva de ley que, derivado del artículo 53 de la Constitución, se recoge en el artículo 8.2. de la LOPDGDD: *El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley.*

Asimismo, teniendo en cuenta que, en el curso de las investigaciones, puede ser necesario tratar categorías especiales de datos, como son los datos de salud de los afectados, la prohibición de su tratamiento se levantaría por la circunstancia prevista en el artículo 9.2.g) del RGPD: *el tratamiento es necesario por razones de un interés público esencial, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros, que debe ser proporcional al objetivo perseguido, respetar en lo esencial el derecho a la protección de datos y establecer medidas adecuadas y específicas para proteger los intereses y derechos fundamentales del interesado.* Dentro de las garantías específicas a las que se refiere el precepto, destaca el deber de reserva respecto de determinada información, al que posteriormente nos referiremos.

No obstante, la licitud del tratamiento de los datos personales no exime de cumplir con el resto de principios establecidos en el artículo 5 del RGPD, singularmente, tal y como se ha avanzado, con los principios de limitación de la finalidad y minimización de datos.

En relación con el principio de limitación de la finalidad, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 3 del anteproyecto:

> *Artículo 3. Finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes.*
>
> *1. La investigación técnica tiene como finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes.*

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	11/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2. La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.

La aplicación de dicho principio implica que los datos personales deberán ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines. Al mismo se refiere el apartado 2 del artículo 16, al regular la información de la investigación:

La información de la investigación sólo podrá ser utilizada para los fines propios de la misma, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en esta Ley

Dentro de dicha información se encuentra la que tiene carácter reservado, a la que se refiere el apartado 2 del mismo artículo 16 y que comprende, en todo caso, datos de carácter personal:

2. Será información de carácter reservado, la siguiente:
a) Los testimonios de las y los testigos, así como otras declaraciones, descripciones y anotaciones realizadas o recibidas por la Autoridad en el curso de la investigación.
b) Los documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación.
c) La información sobre las personas implicadas en el accidente o incidente, cuando ésta sea especialmente sensible o de carácter privado, incluida la información sobre su estado de salud.

Por otro lado, la ley se refiere, asimismo, a las personas declarantes, si bien parece limitarlo a las "personas profesionales" en su artículo 11:

Artículo 11. Derechos de las personas declarantes.
1. Las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio serán informadas de la naturaleza y bases de la investigación técnica sobre el accidente o incidente.
2. Dichos personas tendrán acceso a asesoramiento jurídico y serán informadas de:
a) El posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	12/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

b) Todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra.

En cuanto a las excepciones a la limitación de la finalidad y, consecuentemente, la comunicación de datos personales para finalidades distintas de la original, se incluirían:

- El derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, que se regula en el artículo 17.
- El derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 del anteproyecto.
- Los supuestos de comunicación de la información de carácter reservado del artículo 19.2.

En todos estos supuestos, sería la propia ley la que estaría legitimando el tratamiento para una finalidad distinta, que de este modo se está considerando compatible, lo que resulta admisible al amparo del artículo 6.4. del RGPD siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el mismo: *que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23.*

A este respecto, el artículo 23 establece los objetivos y los requisitos aplicables:

1. El Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en los artículos 12 a 22 y el artículo 34, así como en el artículo 5 en la medida en que sus disposiciones se correspondan con los derechos y obligaciones contemplados en los artículos 12 a 22, cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar:

a) la seguridad del Estado;

b) la defensa;

c) la seguridad pública;

d) la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención;

e) otros objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro, en particular un interés económico o financiero importante de la Unión o de un Estado miembro, inclusive en los ámbitos fiscal, presupuestario y monetario, la sanidad pública y la seguridad social;

f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales;

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	13/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

g) la prevención, la investigación, la detección y el enjuiciamiento de infracciones de normas deontológicas en las profesiones reguladas;

h) una función de supervisión, inspección o reglamentación vinculada, incluso ocasionalmente, con el ejercicio de la autoridad pública en los casos contemplados en las letras a) a e) y g);

i) la protección del interesado o de los derechos y libertades de otros;

j) la ejecución de demandas civiles.

2. En particular, cualquier medida legislativa indicada en el apartado 1 contendrá como mínimo, en su caso, disposiciones específicas relativas a:

a) la finalidad del tratamiento o de las categorías de tratamiento;

b) las categorías de datos personales de que se trate;

c) el alcance de las limitaciones establecidas;

d) las garantías para evitar accesos o transferencias ilícitos o abusivos;

e) la determinación del responsable o de categorías de responsables;

f) los plazos de conservación y las garantías aplicables habida cuenta de la naturaleza alcance y objetivos del tratamiento o las categorías de tratamiento;

g) los riesgos para los derechos y libertades de los interesados, y

h) el derecho de los interesados a ser informados sobre la limitación, salvo si puede ser perjudicial a los fines de esta.

Partiendo de lo anterior, procede analizar cada caso por separado, comenzando por los dos primeros que se ampararían en la existencia *de objetivos importantes de interés público general de la Unión o de un Estado miembro.*

IV

En primer término, se plantea la comunicación a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, regulada en el artículo 17 del anteproyecto:

Artículo 17. Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate.

1. La Autoridad atenderá las necesidades de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y sus familiares, manteniéndoles informados, de manera clara y asequible, sobre el alcance y el progreso de la investigación realizada.

2. Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso, se facilitará a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, la siguiente información, antes de hacerla pública:

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	14/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

a) La factual sobre el accidente o incidente, dentro de las 48 horas siguientes a la producción de éste.

b) Las observaciones factuales realizadas durante la investigación del accidente o incidente, los procedimientos empleados, los avances de la investigación, las recomendaciones de seguridad emitidas, el contenido de los informes preliminares, las declaraciones provisionales e informes finales y las conclusiones y recomendaciones de la investigación técnica.

3. La Autoridad garantizará, en todo caso, que la información que se facilite de acuerdo con el presente artículo es conforme con la normativa sobre protección de datos de carácter personal, y recordará a las y los destinatarios de la información la vinculación a dicha normativa de cualquier cesión a terceras partes.

De acuerdo con la citada redacción, dichas comunicaciones podrán incluir datos de carácter personal, tal y como resulta de la previsión del apartado 3. Asimismo, podrá incluir, incluso, información de carácter reservado, tal y como resulta del artículo 19, apartado segundo, del anteproyecto, que incluye entre las personas sujetas al deber de reserva a *"las víctimas, sus familiares y asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación"*.

Este precepto se debe poner en relación con los principios reconocidos en el artículo 7 del anteproyecto:

Artículo 7. Principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa.

1. La investigación de los accidentes e incidentes se llevará a cabo con criterios de máxima transparencia, permitiendo el acceso a la información de las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y de las partes interesadas, oyendo a todas las partes y compartiendo los resultados, sin perjuicio de lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todas las personas que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley. Para ello se llevarán a cabo las sesiones informativas que se consideren necesarias.

2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, la Autoridad podrá, mediante resolución motivada, limitar o denegar el acceso de todos o algunos de las personas interesadas en la investigación a la información relativa a la misma. En todo caso, la Autoridad tendrá en cuenta las necesidades de las víctimas directamente relacionadas con la investigación técnica de que se trate y de sus familiares y los mantendrá informados de los avances de la investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17 de esta Ley.

3. En el marco de la investigación se dará la oportunidad de facilitar información técnica pertinente a los administradores de infraestructuras, a las empresas que realizan servicios transporte, actividad pesquera o explotación e investigación de hidrocarburos off-shore, a las personas que desempeñen una función relacionada con la instalación, modificación,

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	15/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

mantenimiento, reparación, revisión, control en vuelo o inspección de instalaciones de navegación aérea, a proveedores de servicios, a las autoridades nacionales de seguridad, a las Agencias competentes de la Unión Europea, a las víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate y a sus familiares, a las personas propietarias de bienes dañados, a las y los fabricantes, a los servicios de socorro implicados y a las y los representantes del personal y de las personas usuarias.

A estos efectos, en la investigación de accidentes marítimos y de aviación civil se estará a lo dispuesto, respectivamente, en el Capítulo 13 de la parte I del Código de investigación de siniestros (Código de Normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad y siniestros y sucesos marítimos), y en el artículo 16, apartados 3 y 4, del Reglamento UE 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

4. La Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa en el marco de la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, favoreciendo la protección de la información reservada y el respeto a los derechos de las personas declarantes en el procedimiento de investigación en los términos establecidos en esta ley.

La justificación de la inclusión de estos principios se realiza en la exposición de motivos en los siguientes términos:

En primer lugar, se establece el principio de apertura y participación de las personas afectadas en las investigaciones, lo que no sólo es coherente con los principios de participación, proximidad a las personas ciudadanas, eficacia y eficiencia consagrados en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sino que además está expresamente previsto en la normativa comunitaria en el ámbito ferroviario, y no colisiona con la aplicable a la investigación técnica de accidentes marítimos o de aviación civil. Dicho principio debe guardar, en todo caso, justo equilibrio con el deber de reserva que impera sobre la investigación técnica, pues la información a proporcionar a las personas interesadas se centra en la situación de dicha investigación, y no en los medios de prueba utilizados en la misma, a lo que se añade la posibilidad de que el organismo competente para las investigaciones limite, caso por caso, motivada y excepcionalmente, estos principios de apertura y participación, o incluso llegue a prescindir de ellos.

Este principio aparece igualmente reconocido en la legislación europea, como se observa en el 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 cuyo artículo 15, referido a la comunicación de la información, en su apartado 4, dispone lo siguiente:

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	16/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales.

Por consiguiente, la finalidad pretendida con esa comunicación es la de facilitar información sobre el avance de la investigación, que deberá respetar plenamente la normativa sobre protección de datos personales, lo que implica de nuevo citar los principios de limitación de la finalidad, proporcionalidad y minimización de datos. Por lo tanto, debería valorarse, mediante los análisis de riesgos a los que se ha hecho referencia en el primer apartado del presente informe y atendiendo a la experiencia, la necesidad de facilitar datos personales con la finalidad de mantener informadas a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones.

En el caso de que no resulte necesario, debería recogerse en el apartado 3 del artículo 17 que dicha información se facilitará previa disociación de los datos de carácter personal. Si resultara necesario, en determinadas circunstancias, facilitar el acceso a los datos de carácter personal, debería recogerse expresamente la limitación a aquellos que resulten estrictamente necesarios, actuando, en el presente caso y como garantía específica, el deber de reserva respecto de los datos personales que tienen carácter reservado. Respecto de los que no lo tengan, teniendo en cuenta que la excepcionalidad en el acceso y que la finalidad pretendida se cumple con la comunicación a las víctimas, sus familiares y, en su caso, a las asociaciones, debería introducirse, como garantía específica, la prohibición de su comunicación ulterior, salvo en aquellos casos en que resulte necesario para el ejercicio de sus derechos.

IV

En segundo lugar, el artículo 18 se refiere al régimen jurídico del acceso a la información, diferenciando entre la información de carácter no reservado, que se regirá por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la de carácter reservado, en la que la regulación del anteproyecto tendrá la consideración de regulación especial:

Artículo 18. Régimen jurídico de acceso a la información.

1. Las solicitudes de acceso a la información de carácter no reservado, obtenida en el marco de una investigación técnica, o de otra

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	17/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

información obrante en la Autoridad, se sujetarán íntegramente a lo dispuesto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. Respecto a la información de carácter reservado obtenida en el marco de una investigación técnica, las disposiciones de esta Ley constituyen una regulación especial del derecho de acceso a la información pública, de las previstas en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, norma que resultará de aplicación supletoria a dichas solicitudes en todo lo no previsto específicamente en la presente Ley.

Por consiguiente, para facilitar el derecho de acceso a los datos personales que no tengan el carácter de reservado, deberá aplicarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, singularmente su artículo 15. En cuanto a los que tienen carácter reservado, quedaría excluido su acceso al amparo de la Ley 19/2013, procediendo su comunicación únicamente en los supuestos contemplados en el anteproyecto, preservando, de este modo, la garantía específica derivada del deber de reserva.

V

Por último, procede analizar los supuestos de comunicación de la información de carácter reservado contemplados en el apartado 2 del artículo 19, comenzando por su letra a), referida a la comunicación *cuando sea requerida por los órganos judiciales o por el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.*

En el presente caso, se trataría de un supuesto de tratamiento para una finalidad distinta, amparado en lo previsto en la letra d) del artículo 23.1. del RGPD, al ser necesario para salvaguardar: *la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a amenazas a la seguridad pública y su prevención*;

No obstante, en el presente caso se plantea el problema de su proporcionalidad, teniendo en cuenta que dicha comunicación se realiza con la finalidad de investigación y persecución de delitos y, por tanto, para atribuir responsabilidades penales, cuando la finalidad de la investigación técnica *"no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad"*.

La trascendencia de la finalidad preventiva se pone de manifiesto en los Considerandos del propio Reglamento (UE) nº 996/2010:

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	18/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

(22) El sistema de seguridad de la aviación civil se basa en las reacciones y las enseñanzas derivadas de los accidentes e incidentes, lo que requiere una estricta aplicación de las normas sobre confidencialidad para garantizar la disponibilidad futura de fuentes de información valiosas. En este contexto, los datos de seguridad sensibles deben protegerse adecuadamente.
(23) Un accidente suscita toda una serie de intereses públicos diferentes, como la prevención de futuros accidentes y la buena administración de la justicia. Esos intereses van más allá de los intereses individuales de las partes involucradas y del suceso específico. A fin de garantizar el interés público general, es necesario un equilibrio justo entre todos los intereses.
(24) El sector de la aviación civil debe promover asimismo un entorno no punitivo que facilite la notificación espontánea de sucesos, haciendo avanzar así el principio de una «cultura de la equidad».
(25) La información proporcionada por una persona en el marco de las investigaciones de seguridad no debe utilizarse contra dicha persona, de conformidad con los principios constitucionales y del Derecho nacional.
(26) Los Estados miembros deben poder limitar los casos en los que puede adoptarse una decisión de divulgación relativa a la información obtenida durante una investigación de seguridad sin afectar al buen funcionamiento del sistema judicial.

En este mismo sentido se pronuncia la Directiva 2009/18/CE 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo artículo 4, referido al *"Estatuto de la investigación de seguridad"* señala en su apartado 1 lo siguiente:

1. De conformidad con sus ordenamientos jurídicos, los Estados miembros definirán el estatuto legal de la investigación de seguridad de modo que estas investigaciones puedan ser efectuadas de la manera más eficaz y rápida posible.
Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a sus respectivas legislaciones y, en su caso, a través de la colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial, que las investigaciones de seguridad:
a) se lleven a cabo con independencia de las investigaciones penales o de otra índole realizadas paralelamente para determinar la responsabilidad o atribuir la culpa, y
b) no puedan verse indebidamente impedidas, suspendidas o retrasadas a causa de tales investigaciones.

Asimismo, la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la seguridad de los ferrocarriles

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	19/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, ya señalaba en su Considerando 23 que *"Los accidentes graves en los ferrocarriles ocurren rara vez pero pueden tener consecuencias desastrosas y suscitar la preocupación del público sobre la seguridad del sistema ferroviario. Por consiguiente, todos estos accidentes deben investigarse desde la perspectiva de la seguridad con el fin de evitar que se repitan y los resultados de dicha investigación deben hacerse públicos. Otros accidentes e incidentes podrían ser precursores significativos de los accidentes graves y deben también someterse a una investigación sobre la seguridad, en caso necesario"* añadiendo en su Considerando 24 que *"La investigación sobre la seguridad debe mantenerse separada de la investigación judicial del mismo incidente y debe concedérsele el acceso a pruebas y testigos. Debe llevarla a cabo un organismo permanente, independiente de las partes implicadas en el sector ferroviario.*[...]". Y la Directiva (UE) 2016/798 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria, establece en su artículo 21.4. que *"La investigación se efectuará de modo independiente respecto de cualquier investigación judicial"*.

Por consiguiente, deben establecerse las garantías específicas necesarias al objeto de evitar que los datos de carácter personal sean tratados para una finalidad distinta que puede determinar su responsabilidad sin el conocimiento del afectado. A estos efectos, el artículo 11 establece lo siguiente:

> *Artículo 11. Derechos de las personas declarantes.*
> *1. Las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio serán informadas de la naturaleza y bases de la investigación técnica sobre el accidente o incidente.*
> *2. Dichos personas tendrán acceso a asesoramiento jurídico y serán informadas de:*
> *a) El posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación.*
> *b) Todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra.*

Esta Agencia considera conveniente que en el texto de dicho precepto se haga referencia, aunque no sea exhaustiva, a cuáles son las garantías a las que se refiere su apartado 2.b., así como que se incluya un apartado específico referido a la información sobre el tratamiento de sus datos de carácter personal.

Asimismo, puede considerarse como garantía específica la prevista en el apartado 3, tanto respecto de las comunicaciones a la autoridad judicial y al

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	20/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Ministerio Fiscal como a las Comisiones Parlamentarias de Investigación, previendo el anteproyecto que éstos dirijan la oportuna comunicación a la Autoridad, para que alegue lo que considere sobre la conveniencia de mantener la reserva o postergar la cesión de la información, o sobre dar audiencia a terceros que pudieran verse afectados por el levantamiento del deber de reserva, resolviendo la institución requirente sobre el levantamiento o no del deber de reserva:

> *3. En los supuestos previstos en los párrafos a) o b) del apartado anterior, el órgano que requiera la información de carácter reservado realizará una comunicación a la Autoridad, informándole sobre el requerimiento que tenga previsto realizar, con carácter previo a que le sean aportados los documentos, se hagan las diligencias de investigación o se cite a una persona obligada por el deber general de reserva para tomarle declaración.*
>
> *Dicha comunicación previa a la Autoridad tendrá por finalidad que ésta pueda manifestar lo que estime procedente sobre las siguientes cuestiones:*
>
> *a) La oportunidad de preservar el carácter reservado de la información requerida.*
>
> *b) La conveniencia de diferir la aportación de documentación, las diligencias de investigación o la declaración, a fin de que las mismas no afecten a una investigación técnica en curso.*
>
> *c) La oportunidad de dar audiencia a terceras partes que pudieran verse afectadas por la aportación de documentación, las diligencias de investigación o la declaración.*
>
> *d) En caso de citaciones a personas adscritas a la Autoridad, la idoneidad de la persona citada para emitir declaración sobre una investigación técnica concreta y la posibilidad de que preste declaración otra persona adscrita a la Autoridad que ésta considere más adecuada.*

No obstante, no se recogen algunas de las garantías específicas contenidas en la normativa vigente. Por ejemplo, el artículo 19.1.a) de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, prevé, para el supuesto de requerimiento de los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal, que *"La Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil remitirá la información necesaria, limitándose a facilitar los antecedentes que obren en su poder en relación a los factores contribuyentes que hayan provocado un accidente o incidente aéreo. La identificación de los factores no implica la asignación de la culpa o la determinación de la responsabilidad, civil o penal"*.

Teniendo en cuenta la independencia entre ambos procedimientos y las distintas finalidades perseguidas por uno y otro, debería valorarse la inclusión de dicha garantía específica.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	21/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

Respecto de la comunicación a las Comisiones Parlamentarias de Investigación, contempladas en la letra b) del apartado 2 del artículo 19, su fundamento, de nuevo, se encontraría en la existencia de objetivos importantes de interés público general, conforme a la letra e) del artículo 23.1. del RGPD, en relación con el artículo 76 de la Constitución, los Reglamentos del Congreso y del Senado y la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

En este supuesto, debería valorarse incluir la posibilidad de que la Autoridad pueda solicitar motivadamente que las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas, tal y como prevé actualmente el artículo 19.1.b) de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

Por último, procede hacer referencia a los supuestos contemplados en los apartados d) y e) del artículo 19.2. del anteproyecto:

> d) En los supuestos en que el Consejo de la Autoridad considere que la comunicación de datos sea lo más eficaz para prevenir un accidente o incidente grave.
>
> e) Cuando el Consejo de la Autoridad o un órgano judicial, consideren motivadamente que los beneficios de la divulgación de los registros, para fines distintos a los previstos en esta Ley, compensan el posible efecto adverso de dicha divulgación para la investigación en curso o para futuras investigaciones.

En estos casos, deberían identificarse las categorías de datos personales cuya difusión podría acordarse por el Consejo de la Autoridad, teniendo en cuenta que en el primer supuesto estaría relacionado con los fines de la investigación y, en el segundo, con finalidades diferentes, así como que dentro de la información de carácter reservado se recogen supuestos diferentes que incluyen, además de las testimonios de las personas que han testificado, los documentos que revelan su identidad y la información sobre las personas implicadas en el accidente o incidente, cuando ésta sea especialmente sensible o de carácter privado, incluida la información sobre su estado de salud. En este sentido, y atendiendo a los análisis de riesgos que deberían realizarse, conforme a lo indicado en el apartado primero de este informe, deberían establecerse garantías específicas, como la correspondiente disociación de los datos de carácter personal, cuando los mismos no sean necesarios para la finalidad pretendida.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - María España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	22/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

VI

Del mismo modo, atendiendo a los principios de limitación de la finalidad y minimización de datos, el artículo 13 regula el informe final, señalando en el párrafo segundo que *"el informe final sólo incluirá aquella información que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente".*

A este respecto, dicho informe únicamente incluirá datos de carácter personal que no tengan carácter reservado cuando sea pertinente. No obstante, teniendo en cuenta que el apartado 2 prevé la publicación del informe, debería recogerse que, con carácter general, dicha publicación se realizará previa disociación de los datos de carácter personal.

VII

Por otro lado, en cuanto a la aplicación del principio de minimización de datos en el ámbito de las actuaciones investigadoras, el mismo implica que los datos personales que puedan tratarse en las mismas serán *"adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados"*.

A este respecto, como manifestación de dicho principio, el artículo 8, al regular las facultades del equipo investigador, en su apartado 4. letra c) referido al ámbito de las investigaciones de accidentes o incidentes ferroviarios, recoge expresamente en los números 4º y 5º la posibilidad de acceder a datos de salud cuando *"pudiera ser relevante para la investigación ferroviaria":*

> *4º. Acceder a los resultados del examen pericial médico-forense de los cuerpos de las víctimas, cuando pudiera ser relevante para la investigación ferroviaria.*
>
> *5º. Acceder a los resultados de los exámenes y análisis médicos del personal a bordo del tren y de cualquier otro personal ferroviario implicado en el accidente o incidente, cuando pudiera ser relevante para la investigación ferroviaria.*

Dicha previsión resultará de aplicación en todos los supuestos de acceso a datos de carácter personal, en la medida en la que solo procederá cuando sea necesario para la finalidad de la investigación, por lo que se propone la inclusión, en dicho artículo, de una cláusula general que contemple la facultad de los investigadores o investigadoras de acceder a datos de carácter personal cuando pudiera ser relevante para la investigación del accidente o del incidente.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	23/24

22-FEB-2024 19:58:45 Entrada: 12968

agencia española protección datos

Dirección

Mar España Martí
Directora de la Agencia Española de Protección de Datos

SRA. SECRETARIA GENERAL TECNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIADA Y AGENDA URBANA.

Código Seguro De Verificación	APDPF3A9BD7A6B9DA42B46CE0-17051	Fecha	25/04/2022
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		
Firmado Por	la Directora - Mar España Martí		
Url De Verificación	https://sedeagpd.gob.es/validar-csv/	Página	24/24

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE JUSTICIA

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:

N/REF: 122/2022

FECHA: 29 de septiembre de 2022

ASUNTO: *Remisión de informe FGE*

DESTINATARIO: Sra. Secretaria General Técnica.

Ministerio de Transportes,
Movilidad y Agenda Urbana.

MINISTERIO DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL TECNICA

29-09-2022

Se remite el informe elaborado por el Consejo Fiscal sobre el **Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los medios de transporte,** de 27 de septiembre de 2022.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,
Jacobo Fernández Alvarez

www.mjusticia.es
vsgt@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 62
28071 – MADRID
TEL: 91 390 44 21
FAX: 91 390 44 49

Código Seguro de verificación:	PF:PnpQ-PsgN-5dp2-b9aX	**Página**	1/1
FIRMADO POR	JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO)	**Fecha**	29/09/2022

https://sede.mjusticia.gob.es/cotejarDocumento/verificacion?CSV=PF:PnpQ-PsgN-5dp2-b9aX

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MEDIOS DE TRANSPORTE

Índice: 1. Antecedentes. 2. Consideraciones previas. 3. Estructura y contenido del anteproyecto. 4. El anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los medios de transporte. 4.1 Exposición de motivos. 4.2 Título preliminar. 4.3 Título I. Investigación técnica de accidentes e incidentes. 4.4 Título II. Organización y funcionamiento. 4.5 Título III. Financiación. 4.6 Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales

1. Antecedentes

En fecha 17 de marzo de 2022 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte (en adelante APL), solicitando el informe del Consejo Fiscal. El APL se acompaña de su correspondiente Memoria de análisis de impacto normativo.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4.j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF).

Para el cumplimiento de esta misión corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras funciones, las recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación con cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La autoridad independiente que se propone, como recoge la exposición de motivos, se crea como Autoridad Administrativa Independiente de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP) y, además, mediante la modificación de otras normas, entre las que cabe citar la Ley 21/2003, de 7 de julio, *de Seguridad Aérea;* el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 6 de septiembre; y la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, *del Sector Ferroviario*.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

El texto propuesto afecta a las funciones del Ministerio Fiscal, en especial los capítulos IV y V del Título I del APL relativo a la investigación de accidentes aéreos, ya que el art. 22 (Relaciones con el Poder Judicial y Ministerio Fiscal) y el art. 23 (Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales) inciden en la regulación procesal sobre la instrucción de las causas penales, tanto en la investigación de ilícitos penales, como en el art. 478 LECrim respecto a la práctica de la prueba pericial en la fase de instrucción de un procedimiento judicial.

El anteproyecto sometido a informe afecta a las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados (art. 3.1 EOMF); velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF); ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda (art. 3.4 EOMF); intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, pudiendo ordenar a la Policía Judicial aquellas diligencias que estime oportunas (art. 3.5 EOMF); mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales, promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes, e intervenir en las promovidas por otros (art. 3.8 EOMF); velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social (art. 3.9 EOMF); velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas (art. 3.10 EOMF).

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

Es por ello que la emisión del presente informe entra dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Consideraciones previas

El presente APL tiene por objeto la modificación del actual sistema regulatorio del cumplimiento de las obligaciones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, cuyo diseño en el momento actual se fundamenta en la existencia de una regulación específica aplicable a cada uno de los sectores de transporte mencionados en el APL (aviación civil, marítimo y ferroviario), que se desarrolla tanto a nivel de normativa comunitaria e internacional como de legislación nacional.

El sector de aviación civil está regulado en el Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE,* que se ha trasladado a la legislación nacional, en principio en el Decreto 959/1974, de 28 de marzo, sobre investigación e informes de los accidentes de aviación civil, que fue derogado mediante el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, sobre investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil para adaptarlo a la normativa comunitaria vigente. Posteriormente se dictó la Ley 21/2003, de 7 de julio, *de Seguridad Aérea*, que se adapta al actual Reglamento, y que en su Título II relativo a la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil (arts. 11 a 18) regula la "Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil" (en adelante CIAIAC), cuya composición fue objeto de modificación en la disposición final primera del Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, *de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus*

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

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.

El sector de transporte marítimo se rige por la Directiva 2009/18/CE, 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,* que tiene su reflejo en la normativa española, en un primer momento en el Real Decreto 862/2008, de 23 de mayo, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marinos* (en adelante CIAIM) y que fue derogado por el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos*, con el fin de adaptarse a la Directiva 2009/18/CE.

Finalmente la normativa del sector ferroviario se basa en la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria,* que en su art. 34 deroga con fecha 16 de junio de 2020 la Directiva 2004/49/CE, de 29 de abril de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios, y que había sido reflejada en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, *del sector ferroviario*, y en el Real Decreto 623/2014 de 18 de julio, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios*.

La totalidad de la normativa comunitaria citada establece como principio básico el carácter *independiente* del órgano u organismo de la investigación técnica. En

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

este sentido cabe citar el art. 4.2 del Reglamento (UE) nº 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE;* el art. 8.1 de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, *por el que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo*; y, finalmente, el art. 22.1 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria*; independencia que ya se había apreciado en la regulación actual en la materia, como expresa la exposición de motivos del APL.

La normativa comunitaria en materia de investigación técnica de accidentes es prevalente sobre la nacional y directamente aplicable, habiéndose trasladado el contenido de la misma en alguno de los preceptos del APL, mientras que determinada regulación de carácter internacional en la materia, como pudiera ser la reglamentación de la Organización de Aviación Civil (en adelante OACI) es una recomendación y no tiene naturaleza jurídica vinculante para los países firmantes, por lo que debe ser interpretado conforme al ordenamiento jurídico interno.

En todo caso, la Directiva respecto a la seguridad ferroviaria, de conformidad con el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE, enuncia que la directiva es obligatoria, igual que el reglamento y la decisión europeos, y es vinculante para los Estados miembros destinatarios y lo es en todos sus elementos, pero es un acto jurídico que necesita de recepción formal en los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. Esto significa que, tras la entrada en vigor de la directiva, su contenido forma parte de nuestro ordenamiento jurídico pero no desplegará efectos directos hasta su transposición formal, que se ha incorporado a la normativa española en la disposición final sexta del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, s*obre seguridad operacional e*

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

interoperabilidad ferroviarias, con vigencia desde el 31 de octubre de 2020, por lo que la interpretación por los tribunales de la conformidad de la legislación estatal con la normativa europea es una obligación que se activa desde el mismo momento de la publicación de la directiva, no cuando ha pasado el plazo de transposición, con la finalidad de evitar así situaciones que supongan un obstáculo a su aplicación, tal y como señala la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [*vid.* STJCE de 8 de diciembre de 1997, Asunto Inter-Environment Wallonie (C-129/96), y STJCE de 22 de noviembre de 2005, asunto Mangold (C-144/04)].

Debemos hacer referencia a las conclusiones primera y octava del Dictamen de la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados, de fecha 22 de abril de 2021, relativa al accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, pues afectan al presente APL. En la primera, se concluía que partiendo del conocimiento de la elaboración del presente APL, urgía una modificación urgente del estatuto de la CIAIAC, hasta el punto de encargar la investigación de las causas técnicas que provocaron el siniestro y sus responsabilidades a otra entidad. En la octava conclusión se solicitaba un informe sobre el encaje constitucional del Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre la CIAIAC, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Fomento. Este acuerdo establece el protocolo a seguir por parte de todas las instituciones firmantes para la investigación y prevención de los accidentes e incidentes de aviación civil, y su aplicación podría estar vulnerando derechos fundamentales al limitar las competencias jurisdiccionales.

3. Estructura y contenido del anteproyecto

El APL consta de una exposición de motivos, donde se enuncian, de forma minuciosa en cuatro apartados, los antecedentes, objetivos, estructura y

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

principios de la regulación abordada; un título preliminar, tres títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

La exposición de motivos se divide en cuatro secciones en las que se relaciona la regulación normativa nacional e internacional de la materia en los diferentes sectores de transporte afectados (aviación civil, accidentes e incidentes marítimos y sector ferroviario) y la necesidad de una regulación única en la materia con el APL (primera), la normativa comunitaria y la justificación de la homogeneización en la regulación para salvaguardar la participación de las personas afectadas en las investigaciones y la regulación del deber de reserva y confidencialidad de las investigaciones (segunda), la estructura del APL (tercera) y los principios básicos que rigen en el APL (cuarta).

El Título Preliminar (art. 1) detalla la *naturaleza y el régimen jurídico de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transportes,* regulando la normativa aplicable, su personalidad jurídica, su relación con el Gobierno y la necesidad de la aprobación de un Real Decreto que regule su estatuto orgánico.

El Título I (arts. 2 a 24) tiene por objeto *la investigación técnica de accidentes e incidentes,* detallándose las disposiciones generales (capítulo I), el ámbito de aplicación (capítulo II), el procedimiento de investigación técnica (capítulo III), el régimen de la información de la investigación (capítulo IV) y las relaciones con otras instituciones (capítulo V).

El Título II (arts. 25 a 35) está dedicado *a la organización y funcionamiento*, estableciendo su regulación diversos capítulos, que distinguen entre los órganos de gobierno (capítulo I), y los órganos directivos (capítulo II).

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El Título III (arts. 36 y 37) tiene por objeto *la financiación* de la Autoridad Independiente.

Las disposiciones adicionales primera y segunda aluden a la extinción de las actuales comisiones que rigen en la investigación (1ª), y a la aplicación del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de cargos de acuerdo con el art. 16 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de hombres y mujeres* (2ª).

La disposición transitoria única establece la regulación del funcionamiento de las comisiones existentes hasta la constitución y funcionamiento efectivo de la Autoridad que se crea en el presente APL, y la aplicación de su normativa durante ese periodo en lo que no contradiga a la regulación prevista en el APL.

La disposición derogatoria primera hace referencia a todas aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en esta ley, detallando los preceptos concretos que se derogan de la legislación sectorial afectada, y en todo caso en el momento de la aprobación del Real Decreto que regule el estatuto de la Autoridad Independiente quedarán derogados los Reales Decretos que regulan la CIAIAC, CIAIM y CIAF

Las disposiciones finales primera, segunda y tercera establecen las modificaciones necesarias para regular las tasas previstas en la legislación sectorial para dotar de autonomía financiera a la Autoridad Independiente, y las disposiciones cuarta, quinta y sexta hacen referencia al título competencial, desarrollo normativo y entrada en vigor.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

4. El anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los medios de transporte

En primer lugar, entendemos que el título del APL no se adecúa al contenido previsto en el mismo, ya que su denominación determina —genéricamente— la creación de la Autoridad Independiente para la investigación técnica de accidentes en «los medios de transporte». La misma definición del título se reproduce en el art. 1 y es contradictoria con la regulación prevista en los arts. 2, 4, 5 y 6 del APL, que menciona el régimen jurídico y ámbito de aplicación de los medios de transporte sobre los que va a girar la investigación técnica de accidentes e incidentes (ferroviario, marítimo y de aviación civil). Incluso ante las alegaciones que se realizan al proyecto, la propia MAIN establece la posibilidad de que la investigación técnica de los accidentes en otros sectores del transporte, como es el caso del transporte terrestre, pudiera estar incluida en el ámbito de la mencionada Autoridad Independiente, por lo que se hace necesario delimitar en el título del APL los medios de transporte específicamente incluidos en su regulación, y más si cabe cuando la competencia en la investigación de los accidentes de transporte por carretera corresponde al Ministerio del Interior.

Respecto al concepto de Autoridad Independiente, nos encontramos ante la aplicación en este punto de la figura prevista en los arts. 109 y 110 LRJSP, cuyo criterio básico de actuación es que en el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines deben actuar con independencia de cualquier interés empresarial o comercial, y que en todo caso para su funcionamiento se regirá por su ley de creación, en este caso la prevista en el APL, y supletoriamente por la propia LRJSP; el resto de legislación específica de los sectores económicos sometidos a su supervisión y la normativa administrativa; y en defecto de esta, el derecho común y con sujeción al principio de sostenibilidad financiera, de

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

4.1 Exposición de motivos

En cuanto al contenido de la exposición de motivos debemos hacer referencia a los siguientes extremos:

En el apartado I la redacción trata dos aspectos distintos. En primer lugar, las referencias a la normativa española e internacional aplicable a la investigación técnica en los sectores de transporte afectados y, en segundo lugar, las razones que hacen necesaria la creación de la Autoridad Independiente. En el apartado II se hace una mínima referencia a la normativa comunitaria con la finalidad de justificar la homogeneización del régimen jurídico previsto en el APL que, partiendo de la normativa comunitaria, incide en su desarrollo en una normativa española que afecte a la regulación del tratamiento de la información obrante en las investigaciones, el deber de reserva y las relaciones con terceros, víctimas, poderes del Estado y autoridades homólogas extranjeros.

En cuanto a la forma en que se ha llevado a cabo la regulación del APL entendemos que la creación de la autoridad independiente supone añadir la independencia orgánica a la funcional de la que ya disfrutaban las comisiones existentes, por lo que debe comprobarse la adecuación del APL y del Estatuto Orgánico que debe regir en su actuación, que debe ser aprobado con posterioridad a su entrada en vigor.

Igualmente, en el apartado IV creemos que se citan con claridad los principios que rigen en la APL y, partiendo de lo previsto en el art. 129 de la LPACAP, utiliza los principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficiencia y transparencia.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

4.2 Título preliminar

El art. 1 del APL precisa y define con claridad que se opta por la figura de la Autoridad Administrativa Independiente para regular la materia, definiendo en sus cuatro apartados su régimen jurídico (apartado 1º); su naturaleza jurídica como entidad dotada de personalidad jurídica propia y sometida al control parlamentario y judicial (apartado 2º); el régimen de relaciones con el poder ejecutivo (apartado 3º); y finalmente la necesidad de la creación de un estatuto orgánico que regule el funcionamiento de la institución (apartado 4º).

La figura de la Autoridad Administrativa Independiente sobre la que se basa la Autoridad prevista en el APL rige hoy en España entre otras instituciones en la Agencia Española de Protección de Datos (Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, *por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos*), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Ley 3/2013, de 4 de junio, *de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores*), el Consejo de Seguridad Nuclear (Ley 15/1980, de 22 de abril, *de creación del Consejo de Seguridad Nuclear*), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, *por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*), el Fondo de Restructuración Ordenada Bancaria (Ley 11/2015, de 18 de junio, *de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión*), y finalmente, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*).

Respecto a la figura de la Autoridad Administrativa Independiente prevista en el APL añade la independencia funcional a la independencia orgánica de la que ya

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

disfrutaban las comisiones existentes, al incidir en ciertos aspectos tales como el nombramiento de sus miembros previa conformidad del Parlamento (art. 28. 1), la fijación de causas de inelegibilidad y veto (arts. 28 y 29), la determinación de la duración del mandato (art. 28. 2), régimen de incompatibilidades (art. 29. 1), la financiación propia (arts. 36 y 37) y el respeto a principios como el deber de reserva sobre la información que forma parte de la investigación con las limitaciones en los supuestos de requerimientos de órganos judiciales, del Ministerio Fiscal o de comisiones parlamentarias.

Finalmente, el concepto de independencia que rige para la investigación de accidentes a nivel comunitario se define en la sentencia de 9 de julio 2020, asunto C-257/2019 de la Sala Quinta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que establece: "*En cuanto al concepto de «independencia», cabe observar que ni el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, ni ningún otro precepto de la misma Directiva definen tal concepto. Por lo tanto, procede tener en cuenta su sentido habitual. Así, en lo que se refiere a los órganos públicos, la independencia designa normalmente un estatuto que asegure al órgano de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o presión (véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2018, Comisión/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, apartado 67)*".

El único problema que existe es que la economía de escala que figura como uno de los fines del APL no casa con el hecho de no incluir en el APL las comisiones existentes hoy en día en materia de investigación técnica de accidentes en la totalidad de los medios de transporte legalmente regulados.

4.3 Título I. Investigación técnica de accidentes e incidentes

El Título I se estructura en cinco capítulos, de los cuales el primero viene

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

referido a las disposiciones generales (arts. 2 y 3); el segundo al ámbito de aplicación de la ley (arts. 4 a 6); el tercero al procedimiento de investigación técnica (arts. 7 a 15); el cuarto al régimen de la información de la investigación (arts. 16 a 19); y el quinto a las relaciones con otras instituciones (arts. 20 a 25).

El primer capítulo, relativo a las disposiciones generales, contiene dos preceptos:

El art. 2 precisa y define en su párrafo primero tanto los medios sobre los que se desarrolla la investigación técnica prevista por el APL, como la regulación normativa de la materia, que será en primer lugar el presente APL y su desarrollo y la supletoriedad de la regulación contenida en la LPACAP.

No obstante, se define la aplicación con carácter preferente para España de la normativa comunitaria de aplicación directa, pero solo cita la normativa comunitaria aplicable a la aviación civil y marítima, no haciendo referencia a la legislación comunitaria del sector ferroviario, que se establece en los arts. 24 y 26 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria,* que se ha incorporado a la normativa española en la disposición final sexta del Real Decreto 929/2020, de 27 de octubre, *sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias*, con vigencia desde el 31 de octubre de 2020, que debe integrarse en el contenido del artículo.

El art. 3 del APL incorpora las *finalidades de la investigación técnica* que se desarrolla bajo los criterios del establecimiento de las causas de accidentes o incidentes y la formulación de recomendaciones de seguridad pertinentes a los fines de la mejora de seguridad o prevención de accidentes, y nunca con fines de determinación de responsabilidad o culpabilidad, siguiendo en todo caso los criterios de la regulación comunitaria en la materia; principios que tienen

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

relación con el principio de cultura justa desarrollado en el art. 7 del APL.

Por lo tanto, no debe olvidarse que el ámbito de regulación del APL se ciñe a la investigación técnica de los accidentes en los sectores de transporte desde el punto de vista administrativo que versa sobre los mismos hechos, objeto material y fin inmediato que la investigación judicial (conocer la causa o causas del accidente), pero tiene un fin último distinto, ya que la investigación judicial persigue, en su caso, la determinación de responsabilidades penales si las hubiera, mientras que la investigación técnica indaga en las causas del accidente para corregir deficiencias o plantear recomendaciones con el fin de mejorar la seguridad.

En el segundo capítulo se distingue el *ámbito de aplicación* del APL en los diversos medios de transporte a los que afecta

El art. 4, al citar *los accidentes e incidentes de aviación civil*, fija en su ámbito de aplicación los conceptos de accidentes e incidentes de aviación por remisión a lo establecido en los arts. 2 y 3 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE*, regulando los supuestos de investigación obligatoria determinados por los criterios de competencia territorial establecidos en el párrafo 1º, y el carácter facultativo en aquellos incidentes cuyo estudio e investigación puedan resultar útiles para la mejora de la seguridad.

Igualmente, de conformidad con lo previsto en el art. 14. 2 del Real Decreto 1099/1994, de 27 de mayo, *por el que se regulan las investigaciones e informes técnicos sobre los accidentes de aeronaves militares*, en cuya virtud se crea la Comisión para la Investigación Técnica de los Accidentes de Aeronaves Militares (en adelante CITAAM), se permite la investigación conjunta en los

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

supuestos de accidentes o incidentes en los que se vean involucradas además aeronaves militares.

El art. 5 del APL desarrolla *los accidentes e incidentes marítimos*, reflejando en primer lugar en su párrafo 1º su competencia, que básicamente coincide con lo establecido en los arts. 2 y 3. del Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos*, y en el art. 5 de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, *por el que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo*, regulación que afecta a la obligación de investigar, a los supuestos facultativos de investigación y a los supuestos de accidentes excluidos de la competencia investigadora de la Comisión (párrafo 4º).

El art. 6 del APL regula *los accidentes e incidentes ferroviarios,* establece las definiciones de accidente ferroviario, accidentes ferroviarios graves e incidentes ferroviarios (párrafos 2º a 4º), que coinciden con lo previsto en el art. 3 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria.*

Asimismo, limita su competencia obligatoria de investigación a los accidentes ferroviarios graves que afecten a la red ferroviaria de interés general definida en el art. 4 de Ley 38/2015, de 29 de septiembre, *del sector ferroviario*, definición que debe ser interpretada conforme al art. 2 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria,* que definen qué redes quedan excluidas de la investigación, y que aparece definida en la Orden FOM/710/2015, de 30 de enero, por la que se aprueba el Catálogo de líneas y tramos de la Red Ferroviaria de Interés General, y la Orden FOM/925/2018, de 10 de septiembre, que modifica la

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

anterior.

Finalmente, en el párrafo 2º se permite a la autoridad decidir si efectúa o no la investigación en determinados accidentes e incidentes que en otras condiciones pudieran haber provocado accidentes graves, estableciendo un catálogo cerrado de supuestos sin carácter acumulativo.

Por lo tanto, el contenido de los preceptos implica la introducción de la regulación sectorial de investigación técnica en los accidentes e incidentes con el fin de que la regulación del APL contenga toda la normativa aplicable en la materia.

El Capítulo III del Título I regula *el procedimiento de investigación técnica* y en él se regula por separado los principios que rigen la investigación (art. 7), el equipo investigador (art. 8) y el procedimiento de investigación, en el que se definen su inicio (art. 9), las actuaciones de investigación (art. 10), los derechos de los declarantes (art. 11), la protección de la integridad de la información (art. 12), el informe final (art. 13) en el que cita tanto las recomendaciones de seguridad (art. 14) como el seguimiento de las mismas (art. 15).

Para la regulación del procedimiento de investigación hemos de partir del hecho de que la regulación comunitaria en la materia contenida en los reglamentos y directivas previamente citadas establece la forma de llevar a cabo la misma.

En primer lugar, en cuanto a la aviación civil, los arts. 12 y ss. del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE*. En segundo lugar, en cuanto al sector marítimo, los arts. 23 y ss. de la Directiva 2009/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, *por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la*

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es
91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo, y finalmente respecto al sector ferroviario, los arts. 23 y ss. de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria,* cuyo contenido se ha trasladado al presente APL, como haremos referencia al mencionar el estudio de los preceptos.

El art. 7 del APL introduce los *principios que rigen en la investigación,* que son los de transparencia (párrafos 1º y 2º), participación de los interesados (párrafo 3º) y cultura justa (párrafo 4º).

El principio de transparencia se regula en un doble sentido: por un lado, estableciendo el acceso a la información de las víctimas, directamente relacionadas con los hechos y partes interesadas y que es objeto de desarrollo en el art. 17 del APL; y, en segundo lugar, estableciendo límites en determinados supuestos de acceso a la información por razones de reserva basadas en el equilibrio entre el carácter reservado de parte de la información y el principio general de transparencia que aparece en la regulación comunitaria de la materia, entre otros, el art. 14 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.* y que aparece recogido en el art. 6.2 del 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.*

El principio de participación permite facilitar información técnica a empresas e interesados, debiendo en su caso determinar el concepto de "interesados" de conformidad con lo establecido en la normativa comunitaria que rige en cada sector de transporte.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El principio de cultura justa es un concepto jurídico indeterminado que es utilizado en el ámbito de la seguridad de los transportes, que recibe diversas denominaciones (en el ámbito de los accidentes marítimos se llama *trato justo)* y que consiste en incentivar el suministro de información de seguridad para identificar riesgos y adoptar medidas que mejoren los niveles de seguridad. Aparece regulado en los arts. 11.1, 12.1 y 12.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, *de Seguridad Aérea*, siendo correcta su inclusión en el APL con el fin de dar protección de la información reservada sobre seguridad (art. 16) y el respeto a los derechos de las personas declarantes que ponen en conocimiento dicha información (art.12).

Entendemos adecuada y positiva la expresa mención del mismo, pues con su aplicación se intenta poner fin a los conflictos que puedan surgir entre la investigación técnica de los accidentes —que es necesaria para prevenir riesgos y mejorar la seguridad, y cuya finalidad no es la depuración de responsabilidades— y la investigación penal, que precisamente busca la depuración de responsabilidades, fijando criterios de seguridad jurídica para las personas implicadas en la investigación técnica de los accidentes que separen el caso fortuito de los comportamientos dolosos o negligentes que pudieran dar lugar a la responsabilidad penal, contribuyendo de este modo a que el procedimiento de investigación sea lo más sincero y exhaustivo posible con la finalidad de cumplir con eficacia su cometido.

El art. 8 del APL, al hablar de *equipo investigador*, refleja en sus párrafos 1º a 3º lo previsto en el art. 4 párrafo 6º del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil,* dotando de independencia técnica a los/las investigadores/as en el ejercicio de sus funciones.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es
91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Finalmente, en cuanto a las facultades del equipo investigador, entendemos que hay un defecto de técnica legislativa, ya que en todos los supuestos de los sectores de transportes afectados se traspone lo establecido en la normativa comunitaria vigente en cada sector, pero mientras en el caso de la aviación civil simplemente se cita el precepto de la normativa comunitaria aplicable, en los supuestos del sector marítimo y ferroviario se traslada al artículo el contenido de los preceptos, por un lado, el art. 8.4 de la Directiva 2009/18/CE, 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 por otro lado, el art. 21.2 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria.* Es por ello que se sugiere la modificación de la redacción del precepto bien con el traslado íntegro del contenido de la normativa comunitaria, bien con la cita del precepto comunitario.

El art. 9 del APL regula la *iniciación del procedimiento*, separando en apartados diferentes la comunicación a la Autoridad Independiente de la existencia del incidente o accidente y las personas que pueden ponerlo en conocimiento, según el sector de transporte en el que tuvo lugar (párrafo 1º, apartados a, b y c), el inicio de oficio del procedimiento (párrafo 2º) y los accidentes e incidentes investigables a través de este por remisión a los arts. 4, 5 y 6 del APL.

El art. 10 del APL, al definir *las actuaciones de investigación*, regula, en primer lugar, el contenido que las mismas deben tener, que no es otro que la realización de todas las pruebas y solicitud de informes que debe contener el informe final que se regula en el art. 13 del APL (párrafo 1º). En segundo lugar, definiendo las obligaciones en un doble sentido, el primero el de los sujetos que están obligados a colaborar con la autoridad en la investigación del accidente, y el segundo y recíproco para la Autoridad de puesta en conocimiento del informe final a los obligados, víctimas y asociaciones de víctimas (párrafo 2º).

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Finalmente, se establece la posibilidad de solicitar colaboración a otros organismos para determinar las causas del accidente, si no existe conflicto de intereses (párrafo 3º).

El art. 11 del APL, al hacer referencia a *los derechos de las personas declarantes,* concreta los principios expresados en el párrafo 2º del art. 3 del APL, es decir, que la investigación técnica no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad.

En base a esos principios se protegen los derechos de las personas declarantes en un doble sentido: por un lado, dándoles conocimiento de la naturaleza de la investigación, y, por otro lado, asesorándoles sobre los riesgos del testimonio para su posterior inculpación y ofreciéndoles garantías para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra.

No obstante, entendemos que el respeto a los derechos en la investigación técnica no entra en conflicto con la obligación de la Autoridad de la investigación técnica de poner en conocimiento de la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal la existencia de un acto ocurrido en el marco de un accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal, previsto en el párrafo 1º del art. 22 del APL.

El art. 12 del APL hace referencia a la *protección de la integridad de la información*, tanto en lo que se refiere a las muestras en el lugar del accidente (párrafo 1º), los parámetros en la protección de la integridad de la información (párrafo 2º), las obligaciones de las partes respecto a la conservación de la información que tengan en su posesión (párrafo 3º) y la regulación de la devolución de la información que deja de ser necesaria para la investigación (párrafo 4º).

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Dicha regulación debe ponerse en referencia con la normativa específica en cada medio de transporte que puede recoger criterios más amplios en materia de conservación. En este sentido, sirva como ejemplo el art. 13 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil,* y el art. 13 de la Directiva 2009/18/CE, 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.*

El art. 13 del APL establece *el informe final* que debe realizarse sobre la investigación y es un reflejo de lo previsto en la normativa comunitaria de cada sector de transporte. En este sentido, se traslada al precepto el contenido del art. 16 1º y 6º del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE*; del art. 14. 1º y 2º de la Directiva 2009/18/CE, 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 del art. 24. 2 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria.*

El art. 14 del APL regula *las recomendaciones de seguridad* y se traslada al precepto el contenido del art. 17 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE*; del art. 15 de la Directiva 2009/18/CE, 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 del art. 26 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria.*

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El art. 15 del APL fija el *seguimiento de las recomendaciones de seguridad* y suprime los plazos que prevé el art. 18 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE.*

El Capítulo IV del Título I desarrolla en sus artículos 16 a 19, el régimen de la información de la investigación, desarrollando su contenido (art. 16), la información a víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionada (art. 17), el régimen jurídico de acceso (art. 18) y la extensión y límites del carácter reservado de la información (art.19).

El art. 16 del APL desarrolla el *contenido de la información de la investigación* llevada a cabo por la Autoridad, separando la obtenida por la Autoridad (datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones e informes) de las obtenidas por sus miembros en el desempeño de sus investigaciones.

Dicha información, por contraposición a la prevista en el siguiente apartado, goza de un régimen de transparencia limitado, ya que siempre está sujeta a los fines de investigación, con un doble régimen de información: el derecho de información que es aplicable a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas, y el derecho de acceso a la información, con diferentes niveles previstos en los arts. 21 a 24 del APL.

En segundo lugar, se define el concepto de información de carácter reservado, pero con un doble régimen: el del párrafo 2º, que hace referencia a testimonios, documentos relativos a la identidad de las personas, y la información sobre datos sensibles de las personas implicados en el accidente o incidente, que es un reflejo del art. 9 de la Directiva 2009/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, y, el del párrafo 3º, que cita la existencia de la normativa comunitaria en materia de aviación civil, y en especial el art. 14, 1º y

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2º del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, hace que el prelegislador establezca un régimen exclusivo sobre la información reservada de mayor amplitud que la prevista en el párrafo 2º.

No obstante, debe resolverse si el párrafo 2º afecta a los accidentes e incidentes en el ámbito del sector ferroviario, ya que la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria,* no regula expresamente la materia.

El art. 17 del APL desarrolla el *derecho de información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionados con la investigación de que se trate*. Este derecho había sido ya objeto de regulación, en materia de víctimas de aviación civil, en el Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, *de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares*, y en cuya virtud 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*, tiene su reflejo, en el ámbito de las investigaciones judiciales, en el art. 5 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*.

Entendemos positiva la regulación de la información, que se basa en tres pilares fundamentales: en primer lugar, la forma de la información, que deberá ser clara y asequible; en segundo lugar, el contenido del derecho a la información, que se ceñirá a los hechos relativos al accidente y deberá darse en un plazo de 48 horas y a las observaciones factuales que afecten a todos los elementos de la investigación, siempre bajo el prisma de no perjudicar el avance de la misma; y finalmente, en tercer lugar, el respeto escrupuloso a la normativa de protección de datos de carácter personal.

La redacción del precepto guarda equilibrio entre los derechos y necesidades de las víctimas y asegurar el objetivo de la investigación, según los principios

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

citados en el art. 15 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, de 20 de octubre, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE*, y el art. 23.3 de la Directiva 2016/798/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, *sobre la seguridad ferroviaria*.

El art.18 del APL regula el *régimen jurídico del acceso a la información* que se produce dentro de la investigación, distinguiendo en función del carácter reservado o no reservado de la información.

En este sentido, tratándose de información de carácter no reservado, el régimen jurídico aplicable es el previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (párrafo 1º), mientras que en el supuesto de información reservada serán de aplicación las normas previstas en el APL, de conformidad con lo establecido en el punto 3º de la disposición adicional primera de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre.

No debemos olvidar que la regulación opera en el ámbito de la investigación técnica desde el punto de vista administrativo, ya que las relaciones de coordinación entre la investigación administrativa y técnica son objeto de regulación en el art. 22 del APL.

El art. 19 del APL desarrolla el régimen jurídico al que se mencionaba en el precepto precedente, bajo la denominación de *extensión y límites del carácter reservado de la información*.

El régimen jurídico parte de una definición del concepto de deber de reserva en el que se establece su extensión y vigencia (párrafo 1º), las excepciones a la prohibición de divulgación de la información reservada (párrafo 2º), con distinto régimen jurídico en el supuesto de que la petición de información sea requerida

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

por la autoridad judicial, Ministerio Fiscal o Congreso de los Diputados (párrafo 3º), o aquellos organismos en los que la información requerida lo sea en base a acuerdos previamente suscritos (párrafo 4º).

Finalmente, se regula el régimen disciplinario y penal del incumplimiento del deber de reserva (párrafo 5º) y la especial protección de los derechos de propiedad industrial o intelectual en las investigaciones (párrafo 6º).

El art. 19.2 a) y b) del APL, prevé la posibilidad de cesión de información de carácter reservado al órgano judicial y al Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos, pero sometido a un procedimiento de comunicación previa a la Autoridad del requerimiento, posibilidad de que la Autoridad plantee cuestiones sobre la solicitud de la autoridad judicial, Ministerio Fiscal y Comisión del Congreso de los Diputados, y decisión final del órgano requirente.

Se considera conveniente excluir del régimen de comunicación previa desarrollado en el art. 19, apartado 3º, del APL al órgano judicial y al Ministerio Fiscal, valorando más apropiado una redacción legal como sigue: «3. En los supuestos previstos en el párrafo b) del apartado anterior, el órgano que requiera la información de carácter reservado (...)». Esto es, manteniendo ese procedimiento de comunicación previa, si bien únicamente cuando la solicitud de cesión de información de carácter reservado se lleve a cabo por comisiones parlamentarias de investigación, contempladas en el apartado b) del art. 19, apartado 2º, del APL no considerando oportuno incluir en ese régimen de comunicación previa ni al órgano judicial ni al Ministerio Fiscal.

Realmente, los arts. 18 y 19 LSA en materia de investigación aérea ya mencionaba este problema, modulando el deber de cooperación mediante la creación de un filtro previo a la intervención del perito, siguiendo la regulación de otros países y en coherencia con los tratados internacionales que rigen la

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

materia.

El Capítulo V del Título I desarrolla en sus artículos 20 a 24 las relaciones con otras instituciones, separando la colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones (art. 20), las relaciones con las Cortes Generales (art. 21), las relaciones con las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal (art. 22), la participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales (art. 23) y la colaboración con otras Autoridades de Investigación técnicas de accidentes e incidentes (art. 24).

El art. 20 del APL establece la independencia entre la investigación técnica de accidentes e incidentes y las investigaciones judiciales o parlamentarias, pasando a regular expresamente en los preceptos posteriores el desarrollo legislativo de la colaboración citada.

Nos encontramos en este punto ante un tema complejo, que no es otro que la coordinación entre la investigación técnica realizada en el ámbito administrativo por las actuales CIAIAC, CIAIM y CIAF, y las investigaciones judiciales o del Ministerio Fiscal, sobre todo en dos aspectos fundamentales: el primero, las restricciones impuestas por la normativa sectorial a la intervención en los procesos judiciales de los técnicos que hayan tomado parte en la investigación técnica; y en segundo lugar, la incorporación del informe técnico final en el proceso judicial.

El art. 21 del APL regula las relaciones con las Cortes Generales, que se basan en tres posibilidades diversas: la presentación de las Memorias de la Autoridad Independiente (párrafo 1º), la comparecencia ante el Congreso de Diputados y del Senado conforme a su regulación orgánica (párrafo 2º) y, específicamente, en las Comisiones de Investigación, previstas en el art. 76 CE.

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El art. 22 del APL regula las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal y prevé dos cuestiones distintas.

La primera se refiere a la obligación de informar a la autoridad judicial competente en los supuestos de conocimiento o sospecha durante el transcurso de la investigación de la comisión de un acto en el accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal. Entendemos acertado que sea el investigador o investigadora encargado/a quien dé traslado a la Presidencia de la Comisión de la *notitia criminis*, pero debería establecerse como una de las funciones que la misma tiene y que están previstas en el art. 32 del APL.

La redacción dada al precepto no afecta al concepto de deber de reserva (sin perjuicio de lo previsto en el art. 19), ya que la obligación de informar está expresamente prevista y definida en el mismo y no tiene relación con la regulación del carácter reservado o no de la investigación técnica prevista en el art. 19 del APL, sino del hecho del conocimiento de un acto que pudiera ser constitutivo de un ilícito penal.

Esta solución es coincidente con la regulación comunitaria en el sector de la aviación civil, ya que el art. 12.2 del Reglamento (UE) N.º 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*, dispone: "Si, en el transcurso de la investigación de seguridad, se conoce o se sospecha que un acto de interferencia ilícita conforme al Derecho nacional, como la legislación nacional sobre investigaciones de accidentes, ha estado implicado en el accidente o incidente grave, el investigador encargado informará de inmediato a las autoridades competentes. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, la información pertinente recopilada durante la investigación de seguridad se compartirá de forma inmediata con dichas autoridades y también se les podrá

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

remitir, si así lo solicitan, todo el material pertinente. El hecho de compartir dicha información y material se entenderá sin perjuicio del derecho de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad de proseguir su investigación, en coordinación con las autoridades a las que se haya podido transferir el control del lugar del suceso". Si entendemos por acto de interferencia ilícita, actos o tentativas destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil y del transporte aéreo (Anexo 17 OACI 2020), el concepto de acto previsto en el APL es más amplio que el aquí citado.

No obstante, el concepto de *acto* enmarcado en el accidente o incidente del párrafo 1º del art. 22 del APL plantea problemas para la posibilidad de informar por parte de los investigadores ferroviarios, ya que el art. 75.2, de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, *del sector ferroviario*, señala que "[l]a información obtenida tendrá carácter reservado y los técnicos investigadores estarán obligados a preservarlo", sin que exista precepto similar en la regulación comunitaria o nacional en ese medio de transporte, por lo que debe darse un concepto integrador del presente precepto que permita su aplicación en los supuestos de investigación técnica de accidentes ferroviarios.

En cuanto al párrafo 2º, que establece la posibilidad de coordinación a través de la figura establecida en el art. 47 LRSP, ya había sido objeto de regulación a través del Acuerdo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los Ministerios de Justicia, de Interior y de Fomento y la CIAIAC, con el fin de establecer un Protocolo a seguir en cumplimiento del art. 12.3 del Reglamento (UE) N.º 996/2010, *sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.*

Si bien dicho acuerdo tuvo vigencia hasta el 21 de abril de 2019, en la actualidad está pendiente de aprobación un nuevo acuerdo marco, por lo que la previsión de este precepto es reflejo de dicho acuerdo y puede adoptarse en el

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

resto de los sectores de transporte.

El art. 23 del APL menciona la participación de las personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales, separando las diversas posibilidades de participación como testigo de referencia sobre un proceso en el que haya actuado (párrafo 1º) o perito (párrafos 2º y 3º) a petición de la autoridad judicial.

Entendemos que la participación como testigo de referencia del perito de la Autoridad de Investigación técnica en el procedimiento judicial para deponer sobre los hechos que conoció no plantea problemas, ya que no existe norma legal que prohíba la declaración en calidad de testigo, incluso en algunos supuestos testigo directo de determinados hechos (cadena de custodia), sin perjuicio de la valoración judicial de dicha declaración en el supuesto de que se trate de un testimonio de referencia.

La regulación en materia de prueba pericial prevista en el párrafo 2º del precepto parece desconocer que en la mayor parte de los supuestos de investigación judicial o fiscal la participación de un investigador de la Autoridad Independiente como perito tiene su origen en el informe previamente emitido por el investigador en el ejercicio de sus funciones y con los límites del deber de reserva, supuestos contemplados en el párrafo 3º del art. 19 del APL.

Consideramos que el perito judicial no debiera ser nombrado *ex novo*, en primer lugar, porque difícilmente podría emitir una pericia al estar la mayor parte de los supuestos de accidentes e incidentes que investiga sujetos a su investigación técnica previa; en segundo lugar, porque su pericial sería contraria al desarrollo independiente de su función prevista en el párrafo 2º del artículo 1 del APL y, en tercer lugar, puesto que la estructura de los informes emitidos tiene un carácter técnico con fines distintos a los perseguidos por la investigación judicial a lo que se unen las limitaciones derivadas del deber de reserva, por lo que se sugiere la

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

supresión de este precepto.

Finalmente, en cuanto al párrafo 3º, no debe olvidarse que los principios establecidos en los arts. 3 y 7 del APL parten de la base de una regulación paralela e independiente de los procedimientos de investigación técnica y los procedimientos de investigación judicial y parlamentaria, que están sujetos a regulaciones distintas, la de la investigación técnica cuyo contenido se refleja en el presente APL y, en su caso, la investigación judicial sujeta a la normativa procesal, en especial el art. 478 LECrim, salvaguardando la información reservada prevista en el presente APL, pero asumiendo las limitaciones en relación con los fines de la investigación judicial que afectan a la utilización del informe final de investigación técnica que prevé el art. 13 del APL.

El art. 24 del APL hace referencia al régimen de colaboración con otras Autoridades de Investigación Técnica de accidentes e incidentes de otros países, separando los supuestos de aceptar invitación o realizar invitación (párrafo 1º), y la suscripción en su caso de acuerdos con las mismas con tal fin (párrafo 2º).

La regulación es diferente en función del sector de medio de transporte afectado por aplicación de la normativa específica en cada una de ellas (párrafos 3º a 5º).

4.4 Título II. Organización y funcionamiento

La estructura organizativa de la Autoridad se define en el art. 25 del APL, separando los órganos de gobierno (Consejo y Presidente), de los órganos directivos (Direcciones de Investigación Técnicas para cada uno de los sectores de transporte afectados) y Secretaría General.

El Capítulo I del Título II desarrolla en sus arts. 26 a 32 los órganos de gobierno

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

de la Autoridad Independiente, regulando el Consejo de Gobierno y su Presidencia, tanto en lo relativo a su composición (art. 26), funciones (art. 27), nombramiento y mandato de sus miembros (art. 28), régimen y estatuto administrativo (art. 29), cese (art. 30), funcionamiento del Consejo (art. 31) y funciones del Presidente del Consejo (art. 32).

El Capítulo II del Título II desarrolla en los arts. 33 a 35 los órganos directivos de la Autoridad Independiente: define las Direcciones de Investigación Técnica (art. 33), el régimen de contratación de la Autoridad (art. 34) y la Secretaría General (art. 35).

La creación de la Autoridad Independiente prevista en el APL rompe con la actual regulación normativa en materia de investigación de accidentes e incidentes en los sectores de transporte citados e implica la sustitución de las actuales comisiones que realizan la investigación en la materia, que son la CIAIAC, regulada en el Real Decreto 629/2010, de 14 de mayo, *por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, con el fin de modificar la composición de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil*; la CIAIM regulada en el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos*; y la CIAF regulada en el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, *por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.*

Las mencionadas comisiones gozaban de autonomía funcional que derivaba de la normativa comunitaria y nacional aplicable, en la que se establecía que no podían recibir instrucciones de las autoridades en el ejercicio de sus funciones, y que ejercían las mismas con carácter exclusivo y excluyente en la materia de

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la investigación técnica de accidentes para la que habían sido creadas.

El legislador ha optado por sustituir el modelo de comisiones por el de Autoridad Independiente, según explica en la exposición de motivos, por motivos de optimización de recursos, homogeneización de la investigación con las salvedades que pueden darse en cada medio de transporte afectado, por dotar de una independencia mayor a la investigación técnica de los accidentes y por establecer un régimen de dedicación exclusiva de los miembros de la Autoridad a la realización de sus funciones.

Siendo estos los objetivos perseguidos, entendemos positiva la regulación si la autonomía funcional que dota de mayor independencia al organismo tiene su reflejo en el APL. En este sentido, consideramos que ello es así, ya que en los preceptos que regulan la organización y funcionamiento de los órganos directivos y de gobierno de la Autoridad se reflejan elementos que denotan la autonomía personal de sus miembros.

En relación con los miembros del Consejo, se destaca, en primer lugar, que el nombramiento del Presidente y Consejeros requiere conformidad previa de la Comisión Competente del Congreso de los Diputados (art. 28.1). En segundo lugar, existe determinación cierta del plazo del mandato de los consejeros (art. 28.3), régimen de incompatibilidades (art. 29), causas de cese (art. 30.1) y régimen de sustitución (art. 30.2). Asimismo, se dota de autonomía personal al Presidente y a los miembros del Consejo, definiendo sus funciones (arts. 31 y 32).

En relación con los miembros de las Direcciones de las Investigaciones Técnicas previstas en los arts. 33 y 34, se definen las condiciones de contratación con sujeción al régimen de contratación pública y se regulan sus funciones (art. 35), estando pendiente la regulación a través de un estatuto

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

orgánico los criterios para selección, gestión y formación de recursos humanos del resto de miembros de la Dirección de Investigación Técnica correspondiente.

Por lo tanto, la regulación incorpora un régimen jurídico que afianza la independencia de la Autoridad al establecer su sujeción a los principios de inamovilidad, prohibición de reelección, duración limitada del mandato, régimen de incompatibilidades y dedicación exclusiva.

4.5 Título III. Financiación

El Título III desarrolla en sus arts. 36 y 37 los bienes y medios económicos de la Autoridad (art. 36) y el presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero (art. 37).

Entendemos positiva y necesaria esta regulación ya que de este modo se busca la autonomía financiera y presupuestaria de la institución, que se concreta en la existencia de patrimonio propio (art. 36) y la posibilidad de elaborar y aprobar su presupuesto (art. 37.1 y 3)

Asimismo, está sujeta a control por parte del Tribunal de Cuentas y la IGAE (art. 37.4 y 5).

4.6. Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales

La disposición adicional primera, bajo el epígrafe *"extinción de órganos"*, regula en tres apartados los efectos que conlleva la constitución de la Autoridad Independiente sobre las actuales comisiones (CIAIAC, CIAIM y CIAF), que afecta a las comisiones y a los miembros de estas. No obstante, debe ponerse en relación con la disposición transitoria única, ya que la aprobación del APL no

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es
91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

significa la extinción de las comisiones existentes, pues está supeditada a la aprobación del estatuto orgánico de la Autoridad Independiente.

La disposición adicional segunda hace referencia a la aplicación del principio equilibrado de presencia de mujeres y hombres en el nombramiento de los cargos de responsabilidad por aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.*
La disposición transitoria única regula el régimen transitorio de las actuales comisiones hasta la constitución y funcionamiento de la Autoridad Independiente con respeto a los principios legales.

La disposición transitoria segunda, en relación con el expediente administrativo electrónico, incluye el mismo criterio ya establecido en la disposición transitoria de la LUTICAJ, añadiendo el plazo de 5 años de entrada en vigor de la ley como criterio a aplicar en todo caso.

La disposición derogatoria única, aparte de una cláusula de estilo de derogación de disposiciones de igual o inferior rango, afecta a leyes y reales decretos.

En el primer apartado se refiere a los preceptos de las leyes sectoriales (Ley de Seguridad Aérea, Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y Ley del Sector Ferroviario), que resultan afectadas por el APL.

En el segundo apartado los Reales Decretos que actualmente rigen la CIAIAC, CIAIM y CIAF.

Las disposiciones finales primera a tercera establecen la financiación de la Autoridad Independiente mediante la regulación de las tasas que afectan a los sectores de aviación civil, sector marítimo y sector ferroviario, regulando los

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

elementos de estas (hecho impositivo, devengo, organismo liquidador, sujeto pasivo y destino de la recaudación).

La disposición final cuarta faculta al Consejo de Ministros y a la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el desarrollo reglamentario del APL.

La disposición final quinta fija el título competencial del Estado al amparo de lo establecido en los arts. 149.1.20.ª, 21.ª y 25.ª CE.

La disposición final sexta establece que la entrada en vigor será en el plazo de 20 días desde la publicación en el BOE.

Entendemos que debería establecerse una previsión como la prevista en la disposición transitoria segunda para el supuesto de que en la fecha prevista no se hubiera podido crear o modificar la normativa que rige la materia arriba mencionada.

Madrid, a 27 de septiembre de 2022
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo. Álvaro García Ortiz

fge.secretaria.fiscalgeneral@fiscal.es

91 3352143
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE JUSTICIA

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:

N/REF: 12/2022

FECHA: 28 de diciembre de 2022

ASUNTO: *Remisión informe CGPJ*

DESTINATARIO: Sra. Secretaria General Técnica.

Ministerio de transportes,
Movilidad y Agenda Urbana.

MINISTERIO DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL TECNICA

28-12-2022

Se remite informe elaborado por el Consejo General del Poder Judicial en relación al **Anteproyecto de Ley de creación de la autoridad administrativa independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte,** de fecha 27 de diciembre de 2022.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,

Jacobo Fernández Alvarez

www.mjusticia.es
vsgt@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 62
28071 – MADRID
TEL: 91 390 44 21
FAX: 91 390 44 49

Código Seguro de verificación:	PF:dTwq-E79j-BM2P-eVVD	**Página**	1/1
FIRMADO POR	JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO)	**Fecha**	28/12/2022

https://sede.mjusticia.gob.es/cotejarfirma/FirmaLaMinisterio?action=action?CSV=PF:dTwq-E79j-BM2P-eVVD

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

CERTIFICACIÓN RELATIVA A INFORME

Acto que se certifica: Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 22 de diciembre de 2022, por el que se ha aprobado el siguiente:

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 17 de marzo de 2022, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, conforme a lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte. El texto remitido viene acompañado de la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto (MAIN en adelante).

2.- La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión del día 23 de marzo de 2022, designó Ponentes de este informe a los Vocales Don Rafael Mozo Muelas y a Don José Antonio Ballestero Pascual.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ

3.- La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *"[n]ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales"*, y *"cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna" (apartados 6 y 9 del art. 561.1 LOPJ).

4.- Conforme a este dictado, respetando una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo y atendiendo al elevado número de anteproyectos legislativos que en los últimos meses han tenido entrada en este órgano constitucional, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, ha de avanzarse que éste pretende constreñirse a las cuestiones nucleares vinculadas al ámbito de la potestad consultiva de este órgano constitucional.

5.- Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

A. Consideraciones sobre el marco del Derecho de la Unión: especial referencia al 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 y la Directiva (UE) 2016/798; a la Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria y a la Directiva 2009/18/CE, 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/CE, del Consejo, y 2002/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

6.- Según se explica en la MAIN, en el apartado relativo al "[e]ngarce con el derecho español y de la UE", el Anteproyecto viene a unificar en una única norma la regulación de la investigación técnica de accidentes en los modos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

de transporte marítimo, ferroviario y de aviación civil, que hasta el momento estaba contenida en las normas legales de carácter general relativas a cada uno de los tres modos de transporte, y que son la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario y el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que "seguirán vigentes en todos aquellos aspectos no relacionados con la investigación técnica de accidentes en el modo de transporte de que se trate".

7.- Asimismo, tanto en el apartado II de la Exposición de Motivos como en el anteriormente mencionado apartado de la MAIN se indica que el ámbito de aplicación del texto proyectado se encuentra relacionado con normativa de la Unión de aplicación directa o que ya está incorporada al Ordenamiento jurídico español, citando al respecto la Directiva 2009/18/CE, 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/CE, del Consejo, y 2002/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo; el 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 (en adelante, el Reglamento (UE) nº 996/2010 o el Reglamento) y la Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria.

8.- A tal efecto, se afirma que "la nueva ley viene a consagrar y reforzar la independencia que la mencionada normativa comunitaria exige en el ámbito de las investigaciones técnicas de accidentes en los distintos modos de transporte afectados, así como la existencia de una entidad específica e independiente con competencias para llevar a cabo dichas investigaciones".

9.- Atendiendo a la anteriormente citada normativa de la Unión, y por las razones que se verán más adelante, especialmente al tratar del artículo 22.2 del Anteproyecto, resulta importante destacar que el Reglamento (UE) nº 996/2010, conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), antiguo artículo 249 TCE, constituye una norma directamente aplicable y obligatoria en todos sus elementos y no deja más margen de configuración normativa a los Estados miembros que el que ofrezcan, en su caso, sus habilitaciones específicas. Sin embargo, a diferencia del Reglamento, conforme al párrafo tercero del citado artículo 288 TFUE, la Directiva sólo obligará al Estado miembro destinatario

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales, la elección de la forma y de los medios para alcanzarlo.

10.- Como ha señalado el Consejo de Estado en su dictamen 757/2017, de 26 de octubre, *«De acuerdo con una consolidada jurisprudencia, esa aplicabilidad directa de los Reglamentos exige que su entrada en vigor y su aplicación en favor o en contra de los sujetos de Derecho se produzcan sin necesidad de ninguna medida de incorporación al Derecho nacional; es más, los Estados miembros están obligados, en virtud de las obligaciones que se desprenden del TFUE y que han asumido al ratificarlo, a no obstaculizar el efecto directo propio de los Reglamentos, siendo "el respeto escrupuloso de este deber" una condición indispensable "para la aplicación simultánea y uniforme" de las reglas contenidas en los Reglamentos de la Unión en el conjunto de ésta (entre otras, SSTJCE de 10 de octubre de 1973, Variola, apartado 10; de 2 de febrero de 1977, 50/76, Amsterdam Bulb, apartados 5 y 6; de 31 de enero de 1978, Zerbone, 94/77, apartados 24 y 25; de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia, 272/83, apartado 26; y SSTJUE de 14 de julio de 2011, Bureau national interprofessionnel du Carnac, C4/10 y C27/10, apartado 66; y de 15 de noviembre de 2012, Al-Aqsa/Consejo, C- 539/10 P, apartado 87)».*

11.- El Reglamento (UE) nº 996/2010, como norma de la Unión directamente aplicable y obligatoria en todos sus elementos, recoge un mandato de cooperación entre las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad y las autoridades judiciales, si bien partiendo de un principio de separación entre la investigación de seguridad y la investigación judicial sobre un determinado accidente aéreo. Así, el artículo 5.6 del Reglamento establece que «*Las investigaciones de seguridad a que se refieren los apartados 1, 2 y 4 no perseguirán en ningún caso la determinación de culpabilidades o responsabilidades. Serán independientes y se realizarán al margen y sin perjuicio de cualesquiera procedimientos judiciales o administrativos destinados a determinar culpabilidades o responsabilidades*».

12.- El artículo 11 del Reglamento regula el estatuto de los investigadores de seguridad y enumera las facultades de inspección e investigación, introduciendo la correspondiente salvaguarda de la función jurisdiccional al disponer en su artículo 11.3 que «*Tales derechos se entenderán sin perjuicio de los derechos de los investigadores y expertos designados por la autoridad encargada de la investigación judicial*».

13.- El artículo 12 del Reglamento disciplina el régimen de coordinación de las investigaciones de seguridad en la aviación civil y las investigaciones

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

judiciales. El precepto regula distintos mecanismos de interacción (información, acceso) entre ambos tipos de investigación y establece, también, obligaciones para las autoridades judiciales, al disponer que «*En caso de que el examen o análisis de dichas pruebas pueda modificarlas, alterarlas o destruirlas, será necesaria la previa aprobación de las autoridades judiciales, sin perjuicio del Derecho nacional. La no aprobación en un plazo razonable con arreglo a los acuerdos previos mencionados en el apartado 3, y a más tardar en un plazo no superior a dos semanas tras producirse la solicitud, no impedirá que el investigador encargado lleve a cabo el examen o análisis*».

14.- Con el fin de garantizar el desarrollo diligente y eficaz tanto de las investigaciones de seguridad en la aviación civil como de las investigaciones realizadas por otras autoridades, como las autoridades judiciales, el artículo 12.3 del Reglamento dispone que los Estados miembros garantizarán que ambos tipos de autoridades «*cooperen mutuamente mediante acuerdos previos*». Los Estados deberán informar a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo sobre este tipo de acuerdos, que han de tener un contenido mínimo, que figura especificado en el referido precepto.

15.- Finalmente, el artículo 14 del Reglamento regula la protección de información sensible en materia de seguridad, estableciendo una prohibición de publicación o de utilización para fines distintos de la investigación de seguridad de un conjunto de datos, informaciones y registros. Tal prohibición, sin embargo, puede ceder a favor de la autoridad judicial, de modo que esta pueda acceder a tal información, cuando, con arreglo al Derecho nacional, se considere que el acceso a este conjunto de datos, informaciones y registros «*para otros fines permitidos por la ley compensan el efecto adverso nacional e internacional de dicha acción para la investigación en curso o cualquier investigación de seguridad futura*» (art. 14.3).

16.- En relación con el referido Reglamento 996/2010 cabe afirmar nuevamente, reiterando lo ya expuesto, que se trata de una norma directamente aplicable en todos sus extremos y vinculante, con la primacía propia del Derecho de la Unión, para todos los poderes públicos y los ciudadanos. Como se ha puesto de manifiesto más arriba, el Reglamento contiene distintas normas que regulan la relación entre las investigaciones de seguridad y las investigaciones judiciales en relación con un mismo accidente aéreo. Tales previsiones normativas son directamente aplicables y vinculantes, obviamente, para los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, sin necesidad de adaptación o incorporación en el Derecho nacional.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

17.- Por su parte, la Directiva (UE) 2016/798, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, sobre seguridad ferroviaria también recoge previsiones relativas a la relación entra las investigaciones de seguridad y las investigaciones judiciales en relación con un mismo accidente ferroviario. Así, en el Considerando 40 explica que *"[a] fin de aumentar la eficiencia de sus actividades y de facilitar el desempeño de sus funciones, los organismos de investigación deben poder acceder rápidamente al lugar de un siniestro, llegado el caso en buena cooperación con cualquier autoridad judicial que conozca de la cuestión"* y en el artículo 23.1 señala que *"(…) se facilitará a los organismos de investigación de los Estados miembros invitados acceso a la información y a las pruebas necesarias para posibilitar su participación efectiva en la investigación, respetando debidamente las disposiciones legales nacionales relativas a los procesos judiciales"* (el subrayado es nuestro).

18.- Del mismo modo, también se ocupa de la relación entra las investigaciones de seguridad y las investigaciones judiciales la Directiva 2009/18/CE, 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, explicando en su Considerando 14 que *"[l]os Estados miembros deberán, velar por que, con arreglo a sus legislaciones relativas a las competencias de las autoridades responsables de la investigación judicial y en colaboración con las mismas, cuando proceda, los responsables de la investigación técnica puedan desempeñar su cometido en las mejores condiciones posibles"* y señalando en su artículo 4.1 que *"[d]e conformidad con sus ordenamientos jurídicos, los Estados miembros definirán el estatuto legal de la investigación de seguridad de modo que estas investigaciones puedan ser efectuadas de la manera más eficaz y rápida posible. Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a sus respectivas legislaciones y, en su caso, a través de la colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial, que las investigaciones de seguridad: a) se lleven a cabo con independencia de las investigaciones penales o de otra índole realizadas paralelamente para determinar la responsabilidad o atribuir la culpa, y b) no puedan verse indebidamente impedidas, suspendidas o retrasadas a causa de tales investigaciones"* y en su artículo 8.4 que *"[l]os Estados miembros, actuando dentro del marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos, garantizarán que se proporcione toda la información pertinente para llevar a cabo la investigación de seguridad a los investigadores de su organismo de investigación o de cualquier otro organismo de investigación en el que hayan delegado las tareas de*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

investigación de seguridad, si procede en colaboración con las autoridades responsables de la investigación judicial (…)".

B. Consideraciones relacionadas con el principio de reserva de jurisdicción y la necesaria preferencia y precedencia de la Jurisdicción penal.

19.- Expuesto el anterior marco del Derecho de la Unión en lo que se refiere a la relación entra las investigaciones de seguridad en los ámbitos de transporte terrestre, marítimo y de aviación civil y las investigaciones judiciales, con evidente conexión con el texto proyectado, en el análisis del mismo, atendida la función de este órgano constitucional, merecen especial atención las normas que delimitan el ámbito de ejercicio de las funciones de la Autoridad proyectada en relación con la actuación de la autoridad judicial, así como las reglas que disciplinan la colaboración entre la futura Autoridad y los órganos que ejercen la función jurisdiccional.

20.- La regla de la preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la Administración en el conocimiento de aquellos hechos que pueden constituir una infracción penal deriva del principio de reserva de jurisdicción consagrado por el artículo 117.3 de la Constitución y está firmemente establecida en la doctrina del Tribunal Constitucional. Tal y como ha afirmado la STC 70/2012, de 16 de abril, FJ 3: *«Es doctrina de este Tribunal fijada, entre otras muchas, en la STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 9 (Pleno), que "la infracción por la Administración del deber de paralizar el procedimiento administrativo sancionador si los hechos pueden ser constitutivos de infracción penal tiene relevancia constitucional por cuanto estas reglas plasman la competencia exclusiva de la jurisdicción penal en el conocimiento de los hechos constitutivos de infracción penal y configuran un instrumento preventivo tendente a preservar los derechos a no ser sometido a un doble procedimiento sancionador —administrativo y penal— y a no ser sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos". Por ello, "una vez que el legislador ha decidido que unos hechos merecen ser el presupuesto fáctico de una infracción penal y configura una infracción penal en torno a ellos, la norma contenida en la disposición administrativa deja de ser aplicable y sólo los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de dicha infracción y ejercer la potestad punitiva estatal"*, de modo que *"cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello ha de paralizar el procedimiento hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión"*. *En definitiva,*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

de no hacerse así, la subsunción de los hechos en la disposición administrativa quebranta el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la competencia exclusiva de la jurisdicción penal para ejercer la potestad punitiva (art. 25.1 CE en relación con el art. 117.3 CE).»

21.- La prioridad de la jurisdicción penal se predica respecto de toda actuación sancionadora de la Administración, como garantía preventiva del principio *ne bis in ídem* (art. 25 CE), pero en virtud del principio de exclusividad jurisdiccional en sentido positivo (art. 117.3 CE) también se proyecta sobre aquella actividad administrativa, aún no sancionadora, que tenga por objeto hechos presuntamente delictivos. De este modo, también las potestades inspectoras o investigadoras de la Administración, que se sitúan en un plano previo, incluso al estrictamente sancionador, encuentran un límite infranqueable en su ejercicio en el respeto a la titularidad exclusiva y excluyente de la función jurisdiccional por los miembros del Poder Judicial.

22.- Examinado el contenido del Anteproyecto pueden formularse algunas consideraciones a fin de incorporar al texto proyectado, con la debida suficiencia, las salvaguardas de la exclusividad de la función jurisdiccional.

23.- El apartado 1 del **artículo 12** del Anteproyecto dispone de forma imperativa que ninguna persona podrá modificar el lugar del accidente, ni retirar muestras, ni desplazar o tomar muestras del accidente o incidente, salvo que sea necesario por seguridad o para socorrer a los heridos, o con la autorización expresa del juez. Seguidamente, el apartado 2 del artículo 12 al definir los parámetros que han de guiar la actuación del personal investigador, en relación con la protección de la integridad de la información, recoge en las letras c) y d) lo siguiente (el subrayado es nuestro):

> *"c) Cualquier uso de las pruebas que requiera su modificación, alteración o destrucción requerirá aprobación previa de la autoridad judicial. En el caso de que no haya pronunciamiento expreso en el plazo de 15 días desde la solicitud, se considerará aprobada.*
>
> *d) Las autoridades judiciales podrán concurrir a cualquiera de las actuaciones de lectura o tratamiento de pruebas. Asimismo, podrán incautarse de las mismas, conforme a lo previsto en la normativa específica, sin que esta incautación impida al equipo de investigación la posibilidad de acceder inmediatamente y sin restricciones a las mismas, y emplearlas."*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

24.- El referido artículo 12.2.c) parece configurar una suerte de silencio judicial positivo, similar al silencio administrativo recogido en el artículo 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, olvidando que nuestro Ordenamiento no admite la existencia de resoluciones judiciales presuntas, como se deriva de la regulación recogida en los artículos 244 y siguientes de la LOPJ, dedicados a las resoluciones judiciales y en los artículos 206 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil en los que se trata de las clases, forma y contenido de las resoluciones judiciales y del modo de dictarlas, publicarlas y archivarlas.

25.- A tal efecto ha de recordarse que la motivación es una garantía para el justiciable, en cuanto el juzgado ha de dar las razones que tuvo para llegar a su resolución, constituyendo un requisito necesario de su acomodación al ordenamiento jurídico y consiguiente validez jurídica de manera que *"[e]l cumplimiento del referido mandato constitucional y norma legal se efectúa cuando a través de hechos y razonamientos jurídicos, formalmente redactados en párrafos y numerados -si son varios-, se puede apreciar por sus destinatarios, los antecedentes de hecho y fundamentos de Derecho en que la resolución se basa, como «premisas» de un silogismo jurídico que ha de llevar a la conclusión reflejada en la parte dispositiva de la resolución judicial, en forma tanto de autos como de sentencias. La material conformidad con el ordenamiento jurídico del «contenido» de tales «razonamientos», es diferente al cumplimiento de la forma que han de revestir dichas resoluciones. Aquéllos pueden ser jurídicamente acertados o no, pero ello no empece a que formalmente se hayan cumplido los requisitos que las leyes procesales establecen. El derecho a la «tutela judicial efectiva» que garantiza el art. 24-1, de la Constitución, que se extiende también al cumplimiento de los «requisitos procesales», sólo se vulnera en este concreto aspecto cuando, en la forma de las resoluciones judiciales no se cumplen dichos requisitos independientemente, de la mayor bondad o acierto en el contenido material de dichos razonamientos jurídicos"* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1994, ECLI:ES:TS:1994:2336).

26.- Esta previsión del texto proyectado encuentra su origen en el artículo 12.1 del Reglamento (UE) 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, conforme al cual (el remarcado es nuestro):

> *"Artículo 12*
> *Coordinación de las investigaciones*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

> *1. Cuando se abra también una investigación judicial, se le notificará al investigador encargado. En dicho caso, el investigador encargado garantizará la trazabilidad y mantendrá la custodia de los registradores de vuelo y de todas las pruebas materiales. La autoridad judicial podrá nombrar a uno de sus agentes para que se desplace junto con los registradores de vuelo o las pruebas materiales al lugar en que se procederá a su lectura o tratamiento. En caso de que el examen o análisis de dichas pruebas pueda modificarlas, alterarlas o destruirlas, será necesaria la previa aprobación de las autoridades judiciales, sin perjuicio del Derecho nacional. La no aprobación en un plazo razonable con arreglo a los acuerdos previos mencionados en el apartado 3, y a más tardar en un plazo no superior a dos semanas tras producirse la solicitud, no impedirá que el investigador encargado lleve a cabo el examen o análisis. Cuando la autoridad judicial esté facultada para incautarse de cualquier prueba, el investigador encargado podrá acceder inmediatamente y sin restricciones a dicha prueba, así como utilizarla."*

27.- Por ello, y partiendo de que como ya se ha indicado, las previsiones recogidas en el Reglamento son directamente aplicables y vinculantes para los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, sin necesidad de adaptación o incorporación en el Derecho nacional, se sugiere al prelegislador la reformulación de la citada previsión, garantizando el cumplimiento de lo dispuesto, para el ámbito de la aviación civil, en el Reglamento (UE) 996/2010 pero respetando la necesidad de que las resoluciones judiciales han de ser expresas y cumplir con los requisitos procesales.

28.- Por su parte, el transcrito artículo 12.2,d) del texto proyectado alude a la posibilidad de concurrencia de las autoridades judiciales a cualesquiera actuaciones de lectura o tratamiento de pruebas y que caso de haber acordado la autoridad judicial la incautación de las mismas, ello no puede impedir al equipo de investigación la posibilidad de acceder inmediatamente y sin restricciones a las pruebas. Debe advertirse que la redacción proyectada entraría en colisión con la regla de la preferencia o precedencia de la jurisdicción penal, imponiendo además a la autoridad judicial que haya acordado la incautación de las pruebas una importante limitación, cual es la imposibilidad de que en el ejercicio de la jurisdicción pueda acordar la limitación o prohibición de acceso del personal investigador de la Autoridad a las mismas. Por ello, ha de plantearse la necesidad de matizar la redacción transcrita de manera que una vez acordada la incautación por el Juez o Tribunal competente, el acceso a las pruebas por parte del equipo de investigación esté sometido a la previa autorización judicial, lo cual resultaría

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

conforme con la previsión recogida en el artículo 12.1 del Reglamento (UE) 996/2010 en la que se dispone que *"[c]uando la autoridad judicial esté facultada para incautarse de cualquier prueba, el investigador encargado podrá acceder inmediatamente y sin restricciones a dicha prueba, así como utilizarla",* refiriéndose, por tanto, a un momento anterior a aquel en el que la autoridad judicial haya acordado efectivamente la referida incautación. Por ello, el referido artículo 12.2.d) habrá de reformularse de manera respetuosa con los principios de preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la Administración y de reserva de jurisdicción.

29.- Al efecto, puede traerse a colación que el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, en diferentes momentos, por ejemplo al abordar el procedimiento de investigación, de manera acertada señala expresamente que en el caso de que se estuvieran llevando a cabo diligencias judiciales en relación con el accidente o incidente, las previsiones establecidas en el mismo quedarán supeditadas a lo establecido en la legislación procesal que resulte aplicable (artículos 13; 14 y 15).

30.- Resulta relevante tener en cuenta que, caso de tratarse de un procedimiento judicial penal que se encuentre en fase de instrucción, por regla general, las pruebas únicamente serían accesibles al Juez y a las partes personadas, manteniendo su carácter reservado, o secreto en su caso, para el resto de las personas, tal como prevé el artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, conforme al cual "*las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral*", [Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, nº 809, de 11 de diciembre de 2017, (ECLI:ES:TS:2017:4727)].

31.- Asimismo, en relación con el secreto regulado en el artículo 302 LECrim, como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 30 de octubre de 2015, (ECLI:ES:TS:2015:4701): *"El Tribunal Constitucional tiene afirmado (SSTC 41/1998, de 24 de febrero; 87/2001, de 2 de abril; y 174/2001, de 26 de julio) que […] cuando el Juez de Instrucción declara el secreto del sumario de conformidad con el art. 302 LECr., no está acordando una medida en sí misma limitativa de un derecho fundamental, del derecho al proceso público, al que no afecta, sino que tan sólo está adoptando una decisión con base en la cual se pospone el momento en el que las partes pueden tomar conocimiento de las actuaciones y se impide al mismo tiempo que puedan intervenir en las diligencias sumariales que se lleven a cabo en el período en el que el sumario permanece secreto*."

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

32.- El **artículo 19** del Anteproyecto lleva por rúbrica "[e]xtensión y límites del carácter reservado de la información", recogiendo en su apartado 2 que la información de carácter reservado no podrá ser divulgada, comunicada o cedida a terceras partes, salvo en los casos que especifica, entre los que se recogen aquellos en que sea requerida por los órganos judiciales para la investigación y persecución de delitos y aquellos en los que un órgano judicial considere motivadamente que los beneficios de la divulgación de los registros, para fines distintos a los previstos en esta Ley, compensan el posible efecto adverso de dicha divulgación para la investigación en curso o para futuras investigaciones (letras a) y e) del proyectado artículo 19.2).

33.- Seguidamente, el apartado 3 del artículo 19 prevé que en los supuestos de las letras a) [información requerida por los órganos judiciales o por el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos] o b) [información solicitada por las Comisiones Parlamentarias de Investigación previstas en el artículo 76 de la Constitución] del artículo 19.2, *"el órgano que requiera la información de carácter reservado realizará una comunicación a la Autoridad, informándole sobre el requerimiento que tenga previsto realizar, con carácter previo a que le sean aportados los documentos, se hagan las diligencias de investigación o se cite a una persona obligada por el deber general de reserva para tomarle declaración.*
Dicha comunicación previa a la Autoridad tendrá por finalidad que ésta pueda manifestar lo que estime procedente sobre las siguientes cuestiones:

a) La oportunidad de preservar el carácter reservado de la información requerida.
b) La conveniencia de diferir la aportación de documentación, las diligencias de investigación o la declaración, a fin de que las mismas no afecten a una investigación técnica en curso.
c) La oportunidad de dar audiencia a terceras partes que pudieran verse afectadas por la aportación de documentación, las diligencias de investigación o la declaración.
d) En caso de citaciones a personas adscritas a la Autoridad, la idoneidad de la persona citada para emitir declaración sobre una investigación técnica concreta y la posibilidad de que preste declaración otra persona adscrita a la Autoridad que ésta considere más adecuada.

Una vez realizadas por la Autoridad las consideraciones que estime oportunas, corresponderá al órgano requirente adoptar una decisión, que será definitiva."

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

34.- Se observa que la redacción propuesta, que de facto somete la actividad probatoria a la que se refiere, a diferentes e importantes condicionantes, podría constituir una interferencia en la actividad jurisdiccional que puede llegar a suponer una injerencia inadecuada en el proceso penal, generadora, en su caso, además, de dilaciones o retrasos. Por ello, en lo que afecta a los órganos judiciales, se aprecia la suma conveniencia de reformular este apartado 3 y, de manera especial la letra d) del referido artículo 19.3, al que también remite el artículo 23.1 del Anteproyecto al tratar de la participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales, y que parece configurar una suerte de elección del testigo por parte de la Autoridad, cuando su finalidad ha de ser la de proporcionar al tribunal información acerca de la persona que puede testificar sobre los hechos, evitando nuevos o ulteriores llamamientos a testigos y que, por lo tanto, debe entenderse en términos de eficacia. Por ello, a nuestro juicio, se ha de eliminar cualquier sombra de duda respecto de estas previsiones, que han de dirigirse exclusivamente a auxiliar al Tribunal y a facilitar la actuación del juzgador, debiendo desaparecer en su formulación cualquier atisbo de injerencia o condicionamiento del ejercicio de la función jurisdiccional.

35.- En cualquier caso, el texto proyectado debería acotar temporalmente el plazo de cumplimiento, por parte de la Autoridad, de la obligación de realizar las manifestaciones y consideraciones a las que se refiere el precepto, que habría de ser muy breve o inmediato.

36.- En el apartado 2 del **artículo 22** del Anteproyecto, que lleva por rúbrica "[r]elaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal", se prevé que:

> *"Con la finalidad de que la investigación técnica y los procesos judiciales que pudieran iniciarse en relación al accidente o incidente objeto de la misma estén coordinados, la Autoridad celebrará acuerdos previos, que revestirán la forma de Convenio de los previstos en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal.*
> *Dichos acuerdos previos tendrán el siguiente contenido mínimo:*
> *a) El acceso al lugar del accidente o incidente.*
> *b) La protección de pruebas y el acceso a las mismas.*
> *c) Los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso.*
> *d) El intercambio de información.*
> *e) El uso adecuado de la información relativa a la seguridad.*
> *f) La resolución de conflictos."*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

37.- Esta previsión del texto proyectado reitera, casi de forma literal, el contenido del artículo 12.3 del Reglamento (UE) 996/2010, al que anteriormente hemos hecho referencia y que obliga a los Estados miembros a garantizar que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad -en la aviación civil-, por un lado, y otras autoridades que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con las investigaciones, como las autoridades judiciales, cooperen mutuamente mediante "acuerdos previos" ("advance arrangements" en la versión inglesa; "accords préalables" en la versión francesa; "Voraus getroffenen Regelungen" en la versión alemana y "accordi preliminari" en la versión italiana del Reglamento), que han de respetar la independencia de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad con la finalidad de que las investigaciones técnicas se desarrollen con diligencia y eficacia, debiendo los Estados miembros informar de dichos acuerdos a la Comisión.

38.- Según dispone el referido artículo 12.3 del Reglamento (UE) 996/2010, los acuerdos previos incluirán, entre otras, las siguientes cuestiones: a) el acceso al lugar del accidente; b) la protección de las pruebas y el acceso a las mismas; c) los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso; d) el intercambio de información; e) el uso adecuado de la información relativa a la seguridad; f) la resolución de conflictos, debiendo recordar que mediante tales acuerdos se pretende asegurar la plena operatividad de las reglas relativas a las investigaciones de seguridad, así como salvaguardar la posición de la autoridad judicial, en los términos establecidos en el Reglamento. Ahora bien, esos acuerdos previos, en la medida en que incorporan o especifican las previsiones normativas contenidas en el Reglamento, no pueden, como ha puesto de manifiesto con carácter general la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ocultar a los justiciables la naturaleza comunitaria del Reglamento en cuestión y los efectos que del mismo derivan (Sentencias de 14 de octubre de 2004, Comisión/Países Bajos, C-113/02, apartado 16; de 21 de diciembre de 2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, apartado 41).

39.- En atención a lo expuesto, cabe señalar, en primer lugar, que el Anteproyecto recoge y amplía para todos los modos de transporte, ferroviario, marítimo y de aviación civil, el contenido mínimo exigido por el artículo 12.3 del Reglamento 996/2010 en relación con la investigación de accidentes e incidentes en la aviación civil.

40.- Ha de ponerse de manifiesto que la norma proyectada atribuye a los citados "acuerdos previos" a celebrar con el General del Poder Judicial la naturaleza de Convenio de los previstos en Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

donde deriva la necesidad de recordar que nuestro Ordenamiento no admite que los convenios tengan carácter normativo.

41.- Partiendo de este principio general, ello ha de conjugarse con lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) 996/2010, referido exclusivamente a los accidentes e incidentes de aviación civil, que el texto proyectado pretende extender al ámbito de la investigación de todos los modos de transporte.

42.- Así, ha de traerse a colación, como antecedente, el Acuerdo marco de colaboración suscrito el 2 de febrero de 2015 entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los Ministerios de Justicia, de Interior y de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), por el que se establece el Protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) nº 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, que no puede entenderse como un mero protocolo general de actuación, toda vez que sus previsiones son especificaciones del marco normativo contenido en el Reglamento 996/2010, de modo que la incorporación al protocolo de previsiones contenidas en este no puede alterar en modo alguno la normatividad, la aplicabilidad directa y el carácter obligatorio propios de las disposiciones del Reglamento. Asimismo, en el informe de legalidad emitido por el Gabinete Técnico de este órgano constitucional se hizo constar expresamente que "la investigación técnica en ningún modo interferirá en las investigaciones judiciales".

43.- Puesto de manifiesto este antecedente, que ha de entenderse como consecuencia del carácter de norma directamente aplicable y obligatoria en todos sus elementos que ostenta el Reglamento 996/2010, referido exclusivamente a la investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, ha de advertirse que el texto proyectado pretende ampliar lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento 996/2010 a los ámbitos de los modos de transporte terrestre y ferroviario.

44.- Por ello, entiende este órgano constitucional que la legítima función adaptativa que corresponde al legislador, teniendo en cuenta que en nuestro Ordenamiento los convenios ni pueden tener contenido normativo, ni pueden afectar al ejercicio de la función jurisdiccional, ha de abordarse trasladando al texto proyectado el íntegro contenido de los futuros convenios, dotando con ello de carácter legal a las pautas de actuación o a las soluciones necesarias que habrían de recogerse en los futuros convenios. Ello no obsta, a su vez, para que posteriormente pudieran suscribirse los correspondientes

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

convenios, como mero mecanismo de cooperación, ya carente de contenido normativo.

45.- Esta solución resulta la más idónea y justificada en la medida en que los convenios a los que alude el texto proyectado afectan a aspectos jurisdiccionales sobre los que ha de recordarse que existe una reserva de ley cualificada, como el acceso a las pruebas, de naturaleza procesal, debiendo por ello exigir al prelegislador la realización de un esfuerzo prospectivo a fin de incorporar al Anteproyecto, con rango de ley, todo el contenido de los futuros convenios.

46.- Expuesto nuestro parecer, ha de destacarse que el Dictamen de 22 de abril de 2021 de la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair recogió como recomendación Octava lo siguiente (el remarcado el nuestro), sin que conste a este órgano constitucional la solicitud o evacuación del informe al que hace referencia:

> *"También recomendamos al Gobierno solicitar, de acuerdo a la Ley Orgánica del Consejo de Estado, un informe sobre el encaje constitucional del Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre la CIAIAC, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Fomento. Este Acuerdo establece el protocolo a seguir por parte de todas las instituciones firmantes para la investigación y prevención de los accidentes e incidentes de aviación civil y su aplicación, podría estar vulnerando derechos fundamentales al limitar las competencias jurisdiccionales que convendría aclarar".*

47.- Finalmente, ha de destacarse el contenido del **artículo 23** del Anteproyecto, rubricado "[p]articipación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales". Por lo que respecta al apartado 1, relativo a los supuestos en los que un órgano judicial cite a una persona adscrita a la Autoridad para actuar como testigo en un proceso judicial en relación con información que conozca a raíz de sus funciones de persona investigadora de la misma, el texto proyectado remite a lo dispuesto "en el artículo 19 de esta Ley", debiendo reiterar por ello la importancia de adecuar lo dispuesto en el apartado 3 del referido artículo 19 a fin de evitar interferencias en la actividad jurisdiccional que puedan llegar a suponer una injerencia inadecuada en el proceso penal.

48.- Seguidamente, los apartados 2 y 3 del artículo 19 prevén que:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

"2. En caso de que un órgano jurisdiccional se dirija a la Autoridad, solicitándole un informe pericial en el marco de un proceso judicial, ésta designará, a la mayor brevedad posible, a la persona o personas que se encargarán directamente de preparar el informe, cuyo objeto será establecido clara y determinantemente por el órgano judicial, y cuyo contenido responderá a lo previsto en el artículo 478 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.

Las personas designadas deberán poseer el título oficial que corresponda a la materia objeto del informe pericial y a la naturaleza de éste. Si se tratase de materias que no estén comprendidas en títulos profesionales oficiales, habrán de ser nombradas entre personas expertas en aquellas materias.

Tras dicha identificación, la persona o personas señaladas prestarán juramento o promesa de que actuarán con la mayor objetividad posible, tomando en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes, y que conocen las responsabilidades penales en las que podrían incurrir si no cumplieran su deber como persona perito, así como de que no han intervenido en mediación o arbitraje alguno relacionado con el objeto del proceso judicial.

El informe pericial indicará expresamente que se emite por orden judicial y que está sometido a la normativa procesal.

3. En el caso de solicitudes de informes periciales de la Autoridad por órganos judiciales, se aplicará lo previsto en el artículo 19.3 de esta Ley, en cuanto a la posibilidad de que la Autoridad haga las alegaciones que considere oportunas, en los términos previstos en dicho precepto, con carácter previo a la realización del informe. A la vista de éstas, corresponderá al órgano judicial adoptar una decisión definitiva sobre la solicitud de informe pericial realizada."

49.- La Constitución Española, en su artículo 118, establece el deber de prestar la colaboración requerida por Jueces y Magistrados en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. En el mismo sentido, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, (L.O.P.J. en adelante), dispone, en su artículo 117, que todas las personas y entidades, públicas y privadas, tienen la obligación de prestar la colaboración requerida por los Juzgados y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

50.- Estos deberes genéricos han sido trasladados a normas específicas, por ejemplo en el ámbito de las normas que regulan las diferentes instituciones y organismos vinculados a la supervisión y control de actividades económico-financieras. Así, por ejemplo, el artículo 103.Uno.6 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que crea la Agencia Estatal de la Administración Tributaria; el artículo 99.7 de la Ley 58/2003, General Tributaria o el artículo 197 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

51.- En el deber de colaboración general, que afecta a personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, las Administraciones públicas ocupan un lugar singular, no sólo por su deber de actuación con sometimiento pleno a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, como reza el artículo 9.1 de la Constitución, sino también porque deben servir con objetividad a los intereses generales por mandato del artículo 103.1 CE, reproducido en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; con anterioridad, en el artículo 3 de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el artículo 3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía ("*Principios generales de organización y funcionamiento de la Administración de la Junta de Andalucía*").

52.- Por razón de sus funciones y el régimen jurídico al que están sometidas, las Administraciones públicas no sólo deben prestar la máxima colaboración a los órganos judiciales cuando ésta les sea requerida en cumplimiento de la Ley, sino que además deben mantener una posición activa de lucha frente a actuaciones contrarias al Ordenamiento jurídico que les lleve a impulsar de oficio actuaciones de colaboración con los órganos judiciales para un verdadero servicio al interés general. Y ello porque deben acometer una gestión eficiente de los recursos públicos y dar un cumplimiento adecuado del principio de eficacia que también preside la actuación administrativa, tal y como recoge el artículo 103 de la Constitución.

53.- Ha de destacarse que cuando el auxilio judicial requerido se concrete en la elaboración de un informe pericial, necesariamente, habrá de tener presentes las correspondientes normas procesales junto con la interpretación de las mismas emanada de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Tribunal Constitucional.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

54.- En numerosas Sentencias, el Tribunal Supremo ha destacado el valor de las pericias realizadas por organismos o entidades oficiales, por todas, la Sentencia, de la Sala de lo Penal, de 24 de mayo de 2011, (ECLI:ES:TS:2011:3119):

> "*Como decíamos en la STS. 771/2010 de 23.9, con cita STS. 31.1.2002, los dictámenes y pericias emitidas por Organismos o Entidades oficiales, dada la imparcialidad, objetividad y competencia técnica de los miembros integrantes, ofrecen toda clase de garantías técnicas y de imparcialidad para atribuirles, "prima facie", validez plena SSTS 10.6.99, 23.2.2000, 28.6.2000, 18.1.2002)*".

55.- A los informes periciales practicados en la fase previa al juicio, que se basen en conocimientos técnicos especializados, y la necesidad de su constancia documental en autos, de cara a su valoración y contradicción en juicio, se refiere, en los siguientes términos, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de julio de 1990, dictada en el recurso de amparo 368/88, (ECLI:ES:TC:1990:127):

> *"[…] conforme a reiterada doctrina de este Tribunal elaborada a partir de su STC 31/1981, la prueba de cargo susceptible de desvirtuar la presunción de inocencia ha de desarrollarse normalmente en el juicio oral (art. 741 L.E.Crim.), como premisa básica para la legitimidad del proceso con las garantías debidas, en el sentido del art. 24.2 de la Constitución, que comporta los principios de publicidad, oralidad, inmediación y contradicción. Sin embargo, no puede olvidarse tampoco que, de acuerdo con la misma doctrina (SSTC 80/1986, 150/1987, 22/1988, 25/1988 y 137/1988, entre otras), además de los supuestos propiamente dichos de prueba preconstituida en los casos en que se dé el requisito objetivo de su muy difícil o imposible reproducción, de conformidad con los arts. 726 y 730 de la L.E.Crim., pueden ser tomados en consideración informes practicados en la fase previa al juicio que se basen en conocimientos técnicos especializados, con constancia documental en autos que permita su valoración y contradicción en juicio…"*

56.- Cuando el auxilio judicial requerido se concrete en la elaboración de un informe pericial, la actuación del perito vendrá determinada por el propio órgano judicial que habrá de fijar, con la mayor claridad posible, el objeto de la pericia y la concreta tarea que se encomienda al perito, así como el encargado de realizarla, pudiendo recaer la designación en un funcionario concreto designado por el Juez, o realizarse la petición a la Agencia para que proponga al funcionario o funcionarios que considere más adecuados,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

correspondiendo, en todo caso, su nombramiento como perito al órgano judicial.

57.- Asimismo, en relación con el artículo 23.2 del Anteproyecto han de formularse dos consideraciones adicionales. La primera relativa a la sugerencia de suprimir la exigencia de que el contenido del informe pericial haya de responder a lo previsto en el artículo 478 LECrim, toda vez que el mismo podría ser solicitado igualmente en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por ejemplo en el seno de un proceso relativo a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, entendemos que resultaría más adecuado remitir a lo dispuesto en las normas procesales. En segundo término, resultaría conveniente que la mención al testigo "de referencia" lo sea "al testigo", a fin de adecuar la terminología del Anteproyecto a lo dispuesto en las leyes procesales y especialmente a lo previsto en los artículos 360 y siguientes de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al tratar del interrogatorio de testigos y en los artículos 410 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dentro del Capítulo dedicado a las declaraciones de los testigos.

C. Otras consideraciones de índole jurídica y de mejora de técnica legislativa.

58.- Una vez expuestas las cuestiones relacionadas con el principio de reserva de jurisdicción y la necesaria preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la Administración en el conocimiento de aquellos hechos que pueden constituir una infracción penal, procede continuar con el análisis del resto del texto proyectado.

59.- El **artículo 1** del Anteproyecto crea la "Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte" (en adelante, la Autoridad) como Autoridad Administrativa Independiente de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, reconociendo que actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno y de las Administraciones Públicas, señalando asimismo, que está sometida al control parlamentario y judicial.

60.- Aun cuando los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015 no recogen referencia alguna al sometimiento al control parlamentario, como tampoco hiciera la disposición adicional décima de la hoy derogada Ley 6/1997, de 14

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ha de ponerse de manifiesto que se trata de una previsión recogida en la regulación de algunas autoridades administrativas independientes, como es el caso de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia según se dispone en el artículo 2.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Por lo que respecta al necesario sometimiento a control judicial ha de destacarse que deriva directamente del artículo 106 de la Constitución que atribuye a los Tribunales el control de la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

61.- En cuanto a la denominación de la futura Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte, se observa que el texto proyectado resulta respetuoso con el apartado 3 del artículo 109 de la Ley 40/2015 que exige que, con independencia de cuál sea su denominación, cuando una entidad tenga la naturaleza jurídica de autoridad administrativa independiente deberá figurar en su denominación la indicación «autoridad administrativa independiente» o su abreviatura «A.A.I.».

62.- El apartado 4 del artículo 1 del Anteproyecto dispone que el Estatuto orgánico de la Autoridad se aprobará mediante real decreto del Consejo de Ministros y Ministras a propuesta conjunta del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Al respecto, ha de ponerse de manifiesto que la referencia al Consejo de Ministros y Ministras, que se recoge asimismo en distintos preceptos del texto proyectado, como el artículo 28 o la disposición final quinta, se aparta de la utilizada en el artículo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, referido al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, por lo que se sugiere la utilización de la misma denominación recogida en la citada Ley. Esta misma consideración ha de formularse en relación con la referencia al "Congreso de los Diputados y Diputadas", recogida en el artículo 28 del Anteproyecto, en tanto se aparta de la denominación establecida en el texto constitucional.

63.- El proyectado **artículo 3** se refiere a la "[f]inalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes" señalando que "[l]a investigación técnica tiene como finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes" y que "[l]a investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad". Esta

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

última afirmación se recoge igualmente en el artículo 15.1 del Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios; en el artículo 23 del Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos y en los artículos 1 y 21.8 del Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

64.- También señala expresamente el Reglamento (UE) 996/2010, en su artículo 1, que tiene por objeto mejorar la seguridad aérea garantizando un alto nivel de eficiencia, diligencia y calidad de las investigaciones de seguridad en la aviación civil europea, cuyo único objetivo es la prevención de accidentes e incidentes futuros, "sin determinar culpabilidades o responsabilidades", y en su artículo 16.1 que el informe declarará que el único objetivo de la investigación de seguridad debe ser la prevención de futuros accidentes e incidentes "sin determinar culpabilidades o responsabilidades".

65.- No obstante, pese a la declaración general relativa a que la investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad (artículo 3 del Anteproyecto), el **artículo 11** del texto proyectado, bajo la rúbrica de "[d]erechos de las personas declarantes", tras señalar que las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio serán informadas de la naturaleza y bases de la investigación técnica sobre el accidente o incidente, recoge en su apartado 2 que dichas personas tendrán acceso a asesoramiento jurídico y serán informadas del "posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación" y de "todas las garantías que se le pueden ofrecer para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra". Por ello, debe sugerirse al prelegislador la aclaración de las posibles dudas interpretativas que pudieran derivarse de la lectura conjunta de estos preceptos, de manera que, respetando la finalidad propia de la ley, que no incluye la determinación de culpabilidades o responsabilidades, ello no obste para que puedan derivarse ulteriores responsabilidades a raíz de la declaración de las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio, respetando siempre las garantías del derecho de defensa, que habrán de entenderse integradas en el derecho de acceso al asesoramiento jurídico al que se refiere el proyectado artículo 11.2.

66.- Junto a la especificación de la finalidad de la investigación técnica, se echa en falta la delimitación de las funciones de la Autoridad, por lo que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

resultaría sumamente conveniente que el Anteproyecto concretase las funciones de la futura Autoridad, lo que sistemáticamente podría ubicarse bien en el propio artículo 1, bien en un artículo diferenciado del anterior.

67.- El **Capítulo II** del texto proyectado se refiere al "[á]mbito de aplicación" dedicando los tres artículos que lo integran, respectivamente, a los accidentes e incidentes de aviación civil (artículo 4); a los accidentes e incidentes marítimos (artículo 5) y a los accidentes e incidentes ferroviarios (artículo 6), atribuyendo a la Autoridad competencia para investigar, entre otros, los accidentes e incidentes de aviación civil graves producidos en territorio sobre el que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción conforme a los tratados internacionales y la legislación vigente, o fuera del mismo cuando una persona de nacionalidad española haya sufrido daños relevantes, en virtud de los acuerdos de cooperación o colaboración que se suscriban al respecto; los demás incidentes de aviación civil que se produzcan cuando la Autoridad considere que de dicha investigación pueden derivarse enseñanzas para la mejora de la seguridad (artículo 4.1); los accidentes e incidentes marítimos que afecten a intereses de consideración de España, con independencia de la localización del siniestro y del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados y los accidentes marítimos que no sean muy graves y los incidentes cuando la Autoridad considere que de dicha investigación pueden derivarse enseñanzas para la mejora de la seguridad (artículo 5.1,c).

68.- Ha de destacarse que estas referencias, de las que cabría deducir una cierta extensión competencial más allá del criterio de territorialidad que rige la actuación de las Administraciones públicas, han de entenderse vinculadas a la necesidad de llevar a cabo actuaciones relativas a la investigación técnica del accidente o incidente del que se trate a fin de proyectar las correspondientes mejoras y adoptar las medidas y modificaciones oportunas en el ámbito nacional, debiendo descansar estas previsiones, en todo caso, sobre la necesidad subyacente de contar con los oportunos instrumentos de colaboración internacional con los Estados afectados.

69.- El **artículo 8** se refiere al "[e]quipo investigador" que realizará las investigaciones técnicas de seguridad recogiendo en el apartado 4 que el personal que ostente la condición de investigador tendrá la condición de autoridad pública y gozará de las facultades que en el mismo se enumeran para obtener toda la información y pruebas pertinentes para la realización de la investigación técnica, si bien previa autorización judicial en aquellos casos en que la misma sea necesaria.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

70.- El **artículo 13** del Anteproyecto, referido al "[i]nforme final", en tanto prevé que la investigación de un accidente o incidente concluirá con la aprobación de un informe en el que se analizarán sus causas y que incluirá, cuando proceda, recomendaciones de seguridad y que el informe final sólo incluirá aquella información que sea pertinente para el análisis del accidente o incidente, ha de ponerse en conexión con el artículo 3 del texto proyectado sugiriendo al prelegislador la inclusión en el referido artículo 13 de referencia expresa a la investigación "técnica", que, como señala el artículo 3 es la que tiene como finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes.

71.- El **artículo 22 del Anteproyecto** lleva por rúbrica "[r]elaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal" señalando en su apartado 1 que "sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19, si en el transcurso de una investigación técnica, se conoce o se sospecha que la comisión de un acto enmarcado en el accidente o incidente de que se trate pudiera constituir un ilícito penal, el investigador o investigadora encargada informará de inmediato para que la Autoridad, a través de la persona que ostente la Presidencia, lo comunique a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal" y que, "igualmente, la Autoridad informará a las autoridades judiciales o al Ministerio Fiscal de cualquier accidente en el que haya víctimas mortales".

72.- Así, este apartado ha de ponerse en conexión con la obligación de comunicación de los indicios criminales referidos a delitos públicos que impone y regula la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sin establecer salvedades o especialidades para determinados delitos. Ello resulta de la regulación contenida, al tratar de la denuncia, en los artículos 259 y 262 de la LECrim, ambos redactados por la Ley de 14 abril 1955 por la que se modifica la base económica de algunos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, publicada en el BOE nº 105 de 15 de abril de 1955, recogiendo el primero de los preceptos mencionados, para todo aquel "*que presenciare la perpetración de cualquier delito público la obligación de ponerlo inmediatamente en conocimiento del Juez de Instrucción o del Ministerio Fiscal*", e imponiendo el artículo 262 LECrim esa obligación, específicamente, a *"[l]os que por razón de su cargo, profesiones u oficio tuvieren noticia de algún delito público [...]*", debiendo entender incluidos en esta referencia a quien ostente la condición de investigador técnico de la Autoridad.

73.- El prelegislador atribuye a la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad la obligación de comunicar a la autoridad judicial competente o al

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

Ministerio Fiscal cualquier acto enmarcado en un accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal, y que le haya sido comunicado por el personal investigador, centralizando o canalizando estas comunicaciones a través de éste órgano lo que debe reputarse conforme con la obligación derivada del artículo 262 LECrim toda vez que el deber de comunicar los indicios criminales referidos a delitos públicos pesa igualmente sobre las Administraciones públicas, de donde deriva que alcance igualmente a la Autoridad diseñada por el texto proyectado, que deberá denunciar cualquier delito público del que tenga conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones, tal como exige el art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que no permite a la Administración silenciar los indicios de delito de que disponga, no pudiendo olvidar que la Jurisdicción Penal podrá depurar la responsabilidad que pueda incumbir a los órganos administrativos por su dilación o pasividad en la comunicación de los indicios delictivos.

74.- Dado que es el artículo 32 del Anteproyecto el que recoge las funciones de la persona que ostente la presidencia de la Autoridad, resultaría conveniente que se recogiera expresamente en dicho precepto la obligación de comunicar a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal cualquier acto enmarcado en un accidente o incidente, del que tenga conocimiento, que pudiera constituir un ilícito penal.

75.- Tanto en la Exposición de Motivos como en la MAIN que acompaña al texto proyectado se recogen numerosas referencias a la "normativa comunitaria", sugiriéndose, desde el punto de vista terminológico, que dicha normativa no se califique de "comunitaria" toda vez que el término "comunitario/a" ha quedado excluido con el tránsito de las Comunidades Europeas a la Unión Europea.

76.- Por lo que respecta a las denominaciones de investigador o investigadora; Consejeros y Consejeras; Diputados o Diputadas; utilizadas en el texto proyectado, como se viene indicando en diferentes informes de este órgano constitucional, se sugiere valorar la conveniencia de adaptarlas a los criterios impartidos por la Real Academia Española, contrarios al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina, debiendo evitar, en aras del principio de economía del lenguaje, estas repeticiones que generan dificultades sintácticas y de concordancia y complican innecesariamente la redacción y lectura de los textos.

77.- Se sugiere revisar la redacción del artículo 8.4 en el que parece advertirse la ausencia de la preposición "para", al referirse a "la información y pruebas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

pertinentes la realización de la investigación técnica"; del artículo 9.1,a) en que parece faltar la preposición "a" antes de la referencia a la "persona directora del aeropuerto"; las comas del apartado b) del artículo 9; en el apartado 2 del artículo 11, la referencia masculina del adjetivo "dichos" que precede a "personas"; así como la referencia a "los párrafos" a) o b) recogida en el apartado 3 del artículo 19.

78.- Finalmente, la disposición final séptima del Anteproyecto, en tanto dispone la entrada en vigor a los veinte días de la publicación de la norma en el B.O.E. resulta conforme con la norma general establecida en el artículo 2 del Código Civil.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA.- Resultaría conveniente que el Anteproyecto concretase las funciones de la futura Autoridad, lo que sistemáticamente podría ubicarse bien en el propio artículo 1, bien en un artículo diferenciado del anterior.

SEGUNDA.- Debe sugerirse al prelegislador la aclaración de las posibles dudas interpretativas que pudieran derivarse de la lectura conjunta de los artículos 3 y 11 del Anteproyecto, de manera que, respetando la finalidad propia de la ley, que no incluye la determinación de culpabilidades o responsabilidades, ello no obste para que puedan derivarse ulteriores responsabilidades a raíz de la declaración de las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio, respetando siempre las garantías del derecho de defensa, que habrán de entenderse integradas en el derecho de acceso al asesoramiento jurídico al que se refiere el proyectado artículo 11.2.

TERCERA.- Por lo que respecta a la denominación de Consejo de Ministros y Ministras recogida en diferentes preceptos del texto proyectado (artículos 1.4; 28 o disposición final quinta) se sugiere la utilización de la misma denominación utilizada en el artículo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, referido al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno. Esta misma consideración ha de formularse en relación con la referencia al "Congreso de los Diputados y Diputadas" recogida en el artículo 28 del Anteproyecto, en tanto se aparta de la denominación establecida en el texto constitucional.

CUARTA.- El **artículo 12.2.c)** del Anteproyecto, que parece configurar una suerte de silencio judicial positivo similar al silencio administrativo, entraría en colisión con el principio general de nuestro Ordenamiento que no admite

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

la existencia de resoluciones judiciales presuntas, como se desprende de la regulación recogida en los artículos 244 y siguientes de la LOPJ y en los artículos 206 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de donde deriva la necesidad de reformular esta previsión, garantizando el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 12.1 del Reglamento (UE) 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, pero respetando la necesidad de que las resoluciones judiciales han de ser expresas y cumplir con los requisitos procesales.

QUINTA.- Se aprecia la conveniencia de reformular el **artículo 12.2.d),** conforme a los principios de preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la Administración y de reserva de jurisdicción garantizando que, una vez acordada la incautación por el Juez o Tribunal competente, el acceso a las pruebas por parte del equipo de investigación esté sometido a la previa autorización judicial.

SEXTA.- En el **artículo 13** del Anteproyecto, referido al "[i]nforme final", se sugiere al prelegislador la inclusión de referencia expresa al carácter "técnico" de la investigación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del texto proyectado.

SÉPTIMA.- En lo que afecta a los órganos judiciales se ha de reformular la redacción proyectada del **apartado 3 del artículo 19**, eliminando cualquier sombra de duda respecto de las previsiones recogidas en el mismo, que han de dirigirse exclusivamente a auxiliar al Tribunal y a facilitar la actuación del juzgador, debiendo desaparecer en su formulación cualquier atisbo de injerencia o condicionamiento del ejercicio de la función jurisdiccional.
Asimismo, caso de mantenerse las previsiones actuales, el Anteproyecto debería acotar temporalmente el plazo de cumplimiento, por parte de la Autoridad, de la obligación de realizar las manifestaciones y consideraciones a las que se refiere el precepto, que habría de ser muy breve o inmediato.

OCTAVA.- El **artículo 22.1** del Anteproyecto atribuye a la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad la obligación de comunicar a la autoridad judicial competente o al Ministerio Fiscal cualquier acto enmarcado en un accidente o incidente que pudiera constituir un ilícito penal, y que le haya sido comunicado por el personal investigador, centralizando o canalizando estas comunicaciones a través de éste órgano, lo que debe reputarse conforme con la obligación derivada del artículo 262 Lecrim toda vez que el deber de comunicar los indicios criminales referidos a delitos públicos pesa igualmente sobre las Administraciones públicas, de donde

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JOSE LUIS BENITO BENITEZ DE LUGO, cargo=SECRETARIO GENERAL - 2022-12-28 11:18:10 CET
La autenticidad del documento puede ser comprobada mediante el CSV:: 47F44AF644A9A6DAE73E668BA4E9410743BF2986 : https://serviciospnj.poderjudicial.es/descargaCSV/

deriva que alcance igualmente a la Autoridad diseñada por el texto proyectado, que deberá denunciar cualquier delito público del que tenga conocimiento con ocasión del ejercicio de sus funciones. Dado que es el artículo 32 del Anteproyecto el que recoge las funciones de la persona que ostente la presidencia de la Autoridad, resultaría conveniente que esta obligación se recogiera expresamente en dicho precepto.

NOVENA.- En relación con los acuerdos previos a que se refiere el **artículo 22.2** del Anteproyecto, y a fin de respetar lo dispuesto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) 996/2010, referido exclusivamente a los accidentes e incidentes de aviación civil, que el texto proyectado pretende extender al ámbito de los modos de transporte ferroviario y marítimo, teniendo en cuenta que en nuestro Ordenamiento los convenios ni pueden tener contenido normativo, ni pueden afectar al ejercicio de la función jurisdiccional, entiende este órgano constitucional que la legítima función adaptativa que corresponde al legislador ha de abordarse realizando un esfuerzo prospectivo y trasladando al texto proyectado el íntegro contenido de los futuros convenios, dotando con ello de carácter legal a las pautas de actuación o a las soluciones necesarias que habrían de recogerse en los futuros convenios. Ello no obsta, a su vez, para que posteriormente pudieran suscribirse los correspondientes convenios, como mero mecanismo de cooperación carente de contenido normativo.

DÉCIMA.- Por lo que respecta al Derecho de la Unión y dado que tanto en la Exposición de Motivos como en la MAIN se recogen numerosas referencias a la "normativa comunitaria" se ha de tener presente, desde el punto de vista terminológico, que el término "comunitario/a" ha quedado excluido con el tránsito de las Comunidades Europeas a la Unión Europea.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid, 27 de diciembre de 2022.

José Luis de Benito y Benítez de Lugo
Secretario General
(firmado digitalmente)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-33cc-0d60-b5f6-d5e5-bf76-b290-d17d-9e7b | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARIA
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:

N/REF: MLQ/SGT/INJU/ Expte: 4488

FECHA: La de la firma electrónica

ASUNTO: Informe del art. 26.5., párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al Anteproyecto de Ley de creación de la AAI investigación técnica de accidentes en los modos de transporte.

DESTINATARIO: DOÑA ANGÉLICA MARTÍNEZ ORTEGA
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
UNION EUROPEA Y COOPERACION
SECRETARIA GENERAL TECNICA
VICESECRETARIA GENERAL TECNICA
VSGT-SECRETARIA

SALI 22/03/2022 12:00 No REG.: 752

En relación con el *Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte*, y una vez consultados los órganos superiores y directivos de este Departamento, se adjunta informe de esta Secretaría General Técnica, emitido a los efectos de lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Rosa Velázquez Álvarez

www.exteriores.gob.es
sgt@maec.es

PLAZA DE LA PROVINCIA, Nº 1,
28071, MADRID
TEL: 91 379 9446
FAX: 91 394 8675

CSV : GEN-33cc-0d60-b5f6-d5e5-bf76-b290-d17d-9e7b
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA VELÁZQUEZ ÁLVAREZ | FECHA : 22/03/2022 11:49 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

INFORME DEL ARTÍCULO 26.5, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO, AL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE.

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 4 de marzo de 2022, procedente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tuvo entrada en esta Secretaría General Técnica un oficio por el que se remitió el texto del *Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte,* así como su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), para informe del artículo 26.5, párrafo primero, de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

II. OBJETO Y ESTRUCTURA.

El objeto de este proyecto normativo es la creación de la "Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte" como Autoridad Administrativa Independiente de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Desde el punto de vista formal, el proyecto normativo consta de una parte expositiva; una parte dispositiva con treinta y siete artículos divididos en un título preliminar y tres títulos; así como una parte final con dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales, estableciendo la última de ellas que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Título preliminar lleva por rúbrica "Naturaleza y régimen jurídico".

El Título I lleva por rúbrica "Investigación técnica de accidentes e incidentes", comprende los artículos 2 a 24, estando integrado por cinco capítulos ("Disposiciones generales", "Ámbito de aplicación", "Procedimiento de investigación técnica", "Régimen de la información de la investigación" y "Relaciones con otras instituciones").

El Título II lleva por rúbrica "Organización y funcionamiento", artículos 25 a 35, y está divido en dos capítulos, "Órganos de gobierno" y "Órganos directivos", respectivamente.

www.exteriores.gob.es
sgt@maec.es

PLAZA DE LA PROVINCIA, Nº 1,
28071, MADRID
TEL: 91 379 9446
FAX: 91 394 8675

CSV : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA VELÁZQUEZ ÁLVAREZ | FECHA : 22/03/2022 11:49 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

Y el Título III, que comprende los artículos 36 y 37, lleva por rúbrica "Financiación".

III. BASE JURÍDICA Y RANGO DE LA NORMA.

El proyecto normativo encuentra su título competencial en el artículo 149.1. 20ª, 21ª y 25ª de la Constitución Española, que reconocen al Estado las competencias exclusivas sobre marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo y tránsito y transporte aéreo, servicio metereológico y matriculación de aeronaves; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación y bases del régimen minero y energético.

En cuanto a la base jurídica y rango de la norma, encuentran su fundamento en el artículo 109.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, según el cual son autoridades administrativas independientes del ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley.

IV. TRAMITACIÓN.

Dentro del ámbito competencial del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación se ha remitido el texto y su correspondiente MAIN a los Gabinetes del Ministro, de los Secretarios de Estado y del Subsecretario con el objeto de recabar el criterio de sus respectivos centros directivos y organismos vinculados o dependientes.

V. OBSERVACIONES.

Una vez recabada la opinión de los diferentes centros directivos y organismos vinculados o dependientes de este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, **no se formulan observaciones de fondo respecto del contenido del proyecto normativo.**

Con el fin de contribuir a la mejora de la calidad de la norma, se considera conveniente realizar las siguientes sugerencias de carácter formal y de técnica normativa.

- En primer lugar, respecto del contenido de la "Exposición de motivos", último párrafo, se sugiere que se aplique la regla 72 de las Directrices de Técnica Normativa (en lo sucesivo, DTN), aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de

CSV : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA VELÁZQUEZ ÁLVAREZ | FECHA : 22/03/2022 11:49 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

julio de 2005, respecto de la cita de la Constitución, pues según dicha regla "La cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española, ..". Así, en la disposición final cuarta se lee: "Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución, …" , y en el artículo 18.2.b) del texto normativo se lee: "… en el artículo 76 de la Constitución."

- En segundo lugar, en el artículo 1.4 se menciona al Consejo de Ministros dándosele la denominación de "*Consejo de Ministros y Ministras*", y en el artículo 21.1 y 2 se menciona al Congreso de los Diputados denominándolo "*Congreso de los Diputados y Diputadas*". Se sugiere que se adecuen tales denominaciones a las de los nombres oficiales existentes en la actualidad, pues, de un lado, conforme al artículo 88 de la Constitución Española, los proyectos de ley serán aprobados por el Consejo de Ministros y, de otro, conforme al artículo 66.1 de la Constitución Española, las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

- En tercer lugar, cabe expresar que, de acuerdo con el apartado relativo al uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, apartado V. Apéndices, a) 2º de las DTN, no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición. En su consecuencia, se sugiere una revisión del texto del anteproyecto de ley, pues se observa que en ocasiones se expresa "esta **L**ey".

- En cuarto lugar, en el artículo 7.3 está la palabra "*off-shore*", que no figura en el Diccionario de la lengua española de la RAE. En aplicación del párrafo segundo de la regla 101 de las DTN, según el cual "Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano", se sugiere que se valore la sustitución del término "*off-shore*" por la expresión mar adentro.

- En quinto lugar, el artículo 7 lleva por rúbrica "Principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa", y en su inciso 4 se hace referencia a que "La Autoridad velará por el respeto al principio de cultura justa …". A estos efectos, en aras a facilitar la comprensión por parte de la ciudadanía lectora de la norma, se sugiere que se exprese en qué consiste "la cultura justa". Para ello, podría añadirse en este inciso 4 la definición que de este término hace Eurocontrol, según el cual la cultura justa es "una cultura en la que no se castigue a los operadores y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos".

- En sexto lugar, en el artículo 29.4, debe corregirse la cita del Real Decreto 451/2012, sustituyendo el que actualmente figura por el real, que es "Real Decreto

Código seguro de Verificación : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

CSV : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA VELÁZQUEZ ÁLVAREZ | FECHA : 22/03/2022 11:49 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades".

- En séptimo lugar, dado que la actual redacción del artículo 30.1.f) resulta confusa se sugiere que se sustituya por la siguiente: "**Por incumplimiento grave de sus obligaciones. En este caso, su separación será acordada por el Gobierno, previa instrucción del expediente por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en lo relativo a las obligaciones previstas en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado y su normativa de desarrollo, o previa instrucción del expediente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en cuanto al resto de obligaciones propias del cargo de persona miembro del Consejo. Una vez acordada la separación, el Gobierno la pondrá en conocimiento de las Cortes Generales.**"

- En octavo lugar, cabría revisar el texto en orden a la utilización ajustada de las letras mayúsculas, siendo así que, por ejemplo, en la disposición adicional segunda se lee: "Ley orgánica 3/2007, …" y en la disposición transitoria única se lee: "Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos ..". Igualmente, en la disposición final segunda se lee: "El texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y …."

- En noveno lugar, en el artículo 7.2, segunda línea, se observa que se expresa ", limitar o denegar el acceso de todos o algunos de las personas …". Se sugiere la revisión a los efectos de su congruencia.

- Y, en último lugar, referido al texto de la MAIN, se sugiere la revisión del apartado "Estructura de la norma", en la página 3, por cuanto en el mismo se expresa lo siguiente: " … **cuatro** títulos ….", en tanto que el proyecto normativo consta de tres títulos.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Rosa Velázquez Álvarez

CSV : GEN-0a28-cb56-ceb3-8260-3a21-deb2-c265-be74
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA VELÁZQUEZ ÁLVAREZ | FECHA : 22/03/2022 11:49 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE DEFENSA

USO PUBLICO

SUBDEF
SEGENTE

VICESEGENTE

VICESEGENTE

FIRMA ELECTRÓNICA MINISDEF-EC-WPG-PKI:
SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Emilio Fernandez-Piñeyro Hernandez
FECHA DE LA FIRMA: 18/03/2022

MINISDEF-SEGENTE

SALIDA	FECHA DE REGISTRO (CET): 18/03/2022 10:38:21

D-OC-SB-420000-S-22-005136

E S C R I T O - G E I S E R

S/REF.

N/REF. 421-AJ 22/0110

FECHA 18/03/2022

ASUNTO ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

DESTINATARIO SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, MINISTERIO DE TRANSPOERTES MOVILIDAD Y AGENDA URBANA [INTERESADO]

En cumplimiento del trámite previsto en el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, una vez consultados los órganos directivos de este Departamento, así como los de la organización militar que pudieran tener competencias sobre esta materia, esta Secretaría General Técnica no formula observaciones al anteproyecto de ley del "asunto".

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

- Emilio Fernandez-Piñeyro Hernandez -

Los datos de carácter personal que puedan aparecer en este escrito o sus anexos deberán ser tratados conforme a lo establecido en la legislación vigente en materia de Protección de Datos, debiendo ser empleados únicamente para la finalidad con que fueron comunicados y mantenidos durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento.

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN: 2020001NABNHPQXSOZCFRGY+T6QUJEC2K=
URL de verificación: http://sede.defensa.gob.es
(documentos clasificados o de uso oficial no pueden verificarse)

CORREO ELECTRÓNICO:
secretariasgt@oc.mde.es

USO PUBLICO
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Pº Castellana 109
28071 (Madrid)
TEL: 913955686/87
FAX: 913955169

MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA GENERAL
TÉCNICA

En relación con el anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, remitido para la emisión de informe, a los efectos del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se comunica que, una vez consultados los órganos competentes del Departamento, no se formulan objeciones.

Firmado electrónicamente por el Secretario General Técnico
Juan Antonio Puigserver Martínez

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

S:\wpdocs\Consejo XIV Legislatura\16 Transportes, M y AU\47512 APL AAI accidentes modos transporte\47512 informe especifico SGT.docx

Código seguro de Verificación : GEN-7840-6a46-a6bf-e77f-4933-c984-423e-049e | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

CSV : GEN-7840-6a46-a6bf-e77f-4933-c984-423e-049e
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JUAN ANTONIO PUIGSERVER MARTÍNEZ | FECHA : 22/03/2022 13:28 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEISER-36c4-23b2-0f62-43ff-9033-ebd7-2344-9c1c | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

JUSTIFICANTE DE REGISTRO EN OFICINA DE REGISTRO

Oficina:	Registro General del Ministerio del Interior - O00000212
Fecha y hora de registro en	22/03/2022 13:33:40 (Horario peninsular)
Fecha presentación:	22/03/2022 13:32:07 (Horario peninsular)
Número de registro:	REGAGE22s00008590074
Tipo de documentación fisica:	Documentación adjunta digitalizada
Enviado por SIR:	Sí

Información del registro

Tipo Asiento:	Salida
Resumen/Asunto:	Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte (47512 informe especifico).
Unidad de tramitación origen/Centro directivo:	Vicesecretaria Gral. Tecnica - E03112302 / Ministerio del Interior
Unidad de tramitación destino/Centro directivo:	Secretaría General Técnica - E00124103 / Administracion del Estado
Ref. Externa:	

Adjuntos

Nombre:	report_47512 informe especifico SGT.pdf
Tamaño (Bytes):	132.808
Validez:	Original
Tipo:	Documento Adjunto
CSV:	GEISER-2af9-d250-451f-474d-8fb0-918e-e101-d741
Hash:	c4e952e549c5f70bc33c631aaeeb7411c0a527e84fd58896c279a886d5f30126c5fca9546598c5ece2616998360aaf7aeb9b68e2247b734466efc8412a9f7b1b
Observaciones:	

La Oficina de Registro Registro General del Ministerio del Interior declara que las imágenes electrónicas anexadas son imagen fiel e íntegra de los documentos en soporte físico origen, en el marco de la normativa vigente.

El registro realizado está amparado en el Artículo 16 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con el art. 31.2b de la Ley 39/15, a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.
Podrán consultar el estado de su registro en Carpeta ciudadana. https://sede.administracion.gob.es/carpeta/

ÁMBITO-PREFIJO	CSV	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
GEISER	**GEISER-36c4-23b2-0f62-43ff-9033-ebd7-2344-9c1c**	**22/03/2022 13:33:40 (Horario peninsular)**
Nº REGISTRO	**DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN**	**VALIDEZ DEL DOCUMENTO**
REGAGE22s00008590074	**https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida**	**Original**

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEISER-1396-a3f7-86b9-4a40-a0c2-67e0-85de-7e76 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida

MINISTERIO
DE JUSTICIA

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF: 22/043 JS
N/REF: 122/2022
FECHA: 05 de mayo de 2022
ASUNTO: *Remisión de informe SGT*
DESTINATARIO: Sra. Secretaria General Técnica.
Ministerio de Transportes,
Movilidad y Agenda Urbana.

MINISTERIO DE JUSTICIA
SECRETARIA GENERAL TECNICA
05-05-2022

En relación con el **Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte,** de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica no formula observaciones.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,

Jacobo Fernández Álvarez.

www.mjusticia.es
vsgt@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 62
28071 – MADRID
TEL: 91 390 44 21
FAX: 91 390 44 49

Código Seguro de verificación:	PF:BLUm-Oaq1-nBQb-PYAh	Página	1/1
FIRMADO POR	JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ (SECRETARIO GENERAL TÉCNICO)	Fecha	05/05/2022

https://sede.mjusticia.gob.es/sedecsvbroker/FormularioVerificacion.action?CSV=PF:BLUm-Oaq1-nBQb-PYAh

ÁMBITO- PREFIJO	CSV	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
GEISER	**GEISER-1396-a3f7-86b9-4a40-a0c2-67e0-85de-7e76**	**05/05/2022 17:47:14 Horario peninsular**
Nº registro	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	Validez del documento
E03135502s22N0000215	**https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida**	**Copia Electrónica Auténtica**

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

GEISER-1396-a3f7-86b9-4a40-a0c2-67e0-85de-7e76

MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

Ref. SGLDN/AS/V-15/22

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE.

Con fecha 4 de marzo de 2022, desde el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, ha tenido entrada en esta Secretaría General Técnica el *"Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte"* solicitando informe de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Con la petición se acompaña la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), tal y como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

De acuerdo con lo anterior, esta Secretaría General Técnica emite el presente informe de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1. OBJETO Y FINALIDAD DEL ANTEPROYECTO DE LEY.

El objeto de este anteproyecto de ley es la creación de la **Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte**.

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En la actualidad existen tres Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte adscritas orgánicamente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Subsecretaría, en régimen de independencia funcional, a saber, **la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil (CIAIAC)**, regulada en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y en el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, **la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF)**, regulada por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario y el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios y **la Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM)**, regulada por el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y por el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos.

El anteproyecto de ley crea un organismo único multimodal que asume las competencias de investigación técnica de accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a las tres comisiones citadas.

De esta manera se aprovechan las economías de escala, puesto que se utilizan metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Sin perjuicio de lo cual, la ley establece que, dentro del organismo, habrá **tres direcciones de investigación técnica** especializadas en cada uno de los modos de transporte incluidos en el ámbito de actuación del nuevo organismo, estableciendo igualmente normas para la necesaria especialización a nivel interno en lo que hace al desarrollo de las investigaciones técnicas, en todos los aspectos en que así lo requiere la normativa comunitaria o internacional aplicable a cada modo de transporte.

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

El organismo se crea con naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de acuerdo con el cual *"1. Son autoridades administrativas independientes de ámbito estatal las entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley. 2. Las autoridades administrativas independientes actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial. (…)".*

El anteproyecto de ley modifica el sistema de designación del Presidente y los Consejeros de la Autoridad Administrativa Independiente **para reforzar su independencia y neutralidad**.

De este modo, el Presidente será nombrado mediante real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados. Los Consejeros serán nombrados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad, previa comparecencia del candidato propuesto para el cargo ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados.

La **autonomía financiera** refuerza la independencia del ente. La Autoridad se financiará por las cantidades que puedan consignarse en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los ingresos recaudados de la tasa de seguridad aérea, de la tasa de ayuda a la navegación y de la tasa por prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria, que le transfieran los organismos y entidades responsables de la recaudación y liquidación

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

de dichas tasas, los productos y rentas provenientes de los bienes y valores que constituyen su patrimonio y cualesquiera otros que legalmente pudieran serle atribuidos

El anteproyecto de ley establece la **dedicación exclusiva** del Presidente y los Consejeros de la Autoridad, su sujeción al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, y un periodo de dos años tras el cese en el que no podrán ejercer actividad profesional privada alguna relacionada con el ámbito de actuación de la Autoridad.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO.

Este anteproyecto de Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 20ª, 21ª y 25ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación y bases de régimen minero y energético.

El rango normativo de normal legal es el requerido, tanto para la creación de una Autoridad Administrativa Independiente (artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), como para la modificación de distintas normas con rango legal para a la consecución de los objetivos perseguidos, tales como la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre y la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario.

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

3. IMPACTO COMPETENCIAS DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLOGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

El anteproyecto **no presenta un impacto directo** sobre las competencias sustantivas del Departamento. No obstante, en él se recogen algunas cuestiones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, o que puedan afectar al medio ambiente:

- La Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte investigará los accidentes que afecten a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, previstas en el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino; contará para ello con la cooperación de la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos (ACSOM).

- Asimismo, la norma prevé que se consideren accidentes graves en el ámbito ferroviario la colisión o descarrilamiento de trenes con víctimas o grandes daños que la Autoridad pueda estimar inmediatamente en al menos dos millones de euros y que afecten, entre otros, al medio ambiente.

4. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES.

Consultados los órganos superiores y directivos de este departamento, solo ha formulado observaciones al anteproyecto la **Agencia Estatal de Meteorología** en relación con la necesidad de sustituir en la página 130 de la Memoria de Análisis de Impacto Normativa (MAIN) la denominación de la AEMET, pues se recoge incorrectamente como “Agencia Española de Meteorología” cuando la correcta denominación es “Agencia Estatal de Meteorología”.

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Es cuanto cabe informar por esta Secretaría General Técnica

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Jacobo Martín Fernández

CSV : GEN-f731-3757-aac3-4920-1288-14fd-b435-edc1
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : JACOBO MARTIN FERNANDEZ | FECHA : 12/05/2022 11:01 | NOTAS : F
22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:

N/REF: AD-M/073/2022

ASUNTO: REMISIÓN APROBACIÓN PREVIA C/ OBSERVACIONES

DESTINATARIO: **SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA**

Examinado el texto del anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, se envía escrito de la Sra. Secretaria de Estado de Función Pública, por delegación de la Ministra de Hacienda y Función Pública, en el que se señala que procede otorgar la aprobación previa sin perjuicio de que deberán atenderse las observaciones que se adjuntan, conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Marta de Andrés Novo

MARTA PILAR DE ANDRES NOVO - 2022-12-05 12:48:56 CET
Puede comprobar la autenticidad de esta copia mediante CSV: OIP_VR7YJBWDI5CQXJAVE9E3MAUZPLR9 en https://www.pap.hacienda.gob.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-ee9b-2f69-f993-9f1e-df48-1efc-1e68-8d3f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES E INCIDENTES FERROVIARIOS, MARÍTIMOS Y DE AVIACIÓN CIVIL.

Examinado el proyecto de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procede otorgar la aprobación previa, sin perjuicio de que deberán atenderse las observaciones que se adjuntan.

LA MINISTRA DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

P.D. LA SECRETARIA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA
(Orden HFP/1500/2021, de 29 de diciembre, B.O.E. del 31)

Lidia Sánchez Milán

CSV : GEN-ee9b-2f69-f993-9f1e-df48-1efc-1e68-8d3f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LIDIA SANCHEZ MILAN | FECHA : 05/12/2022 10:52 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-ee9b-2f69-f993-9f1e-df48-1efc-1e68-8d3f | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES E INCIDENTES FERROVIARIOS, MARÍTIMOS Y DE AVIACIÓN CIVIL.

En relación con el texto del anteproyecto de Ley de referencia, remitido por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, procede formular las siguientes observaciones:

- El anteproyecto regula en su Título II (artículos 25 a 35) la organización y funcionamiento de la Autoridad Administrativa. No resulta deseable establecer una regulación tan detallada como la que se propone en una norma con rango de ley, por un lado, por analogía con el artículo 93 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece tal estructura organizativa como contenido propio de los Estatutos de los organismos públicos estatales, y, por otro, porque dicha regulación supone una congelación de rango normativo que dificultaría futuros cambios en la regulación.

- En el artículo 1.4, relativo al régimen jurídico del ente, no se cita la normativa en materia de función pública y, en particular, no se menciona que el personal de la entidad se rija por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, ni tan siquiera supletoriamente. Esta carencia puede generar inseguridad jurídica, al no quedar claramente determinado en el anteproyecto de ley ni la tipología de empleados que forman la entidad, ni el concreto régimen de personal, ni la aplicabilidad de la normativa general de función pública.

  Por tanto, es necesario regular el régimen de personal de la nueva autoridad administrativa que se crea.

- Ha de recogerse expresamente en la MAIN que el impacto presupuestario que se derive del anteproyecto deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

CSV : GEN-ee9b-2f69-f993-9f1e-df48-1efc-1e68-8d3f
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : LIDIA SANCHEZ MILAN | FECHA : 05/12/2022 10:52 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF:

N/REF: APL/06/2022

ASUNTO: REMISIÓN INFORME COMPETENCIAL

DESTINATARIO: **SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA**

En relación con el anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte, se envía informe elaborado por la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, conforme a lo dispuesto en el párrafo sexto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Firmado electrónicamente por la Secretaria General Técnica

María González Fernández

Código seguro de Verificación : GEN-07a0-7520-f8da-2b71-d6d0-c2ee-3c0f-728c | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

CSV : GEN-07a0-7520-f8da-2b71-d6d0-c2ee-3c0f-728c
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : MARIA GONZALEZ FERNANDEZ | FECHA : 04/04/2022 17:19 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO DE
POLITICA TERRITORIAL

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIA

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE RÉGIMEN JURÍDICO AUTONÓMICO Y LOCAL

O F I C I O

S/REF. :

N/REF. :

FECHA:

ASUNTO:

DESTINATARIO:

Dª. MARÍA GONZALEZ FERNÁNDEZ
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL

Se adjunta informe, a efectos del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, relativo al **Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte.**

EL DIRECTOR GENERAL,

Gonzalo Díaz Millán

CORREO ELECTRÓNICO
rjuridico.autonomico@correo.gob.es

SOR ANGELA DE LA CRUZ, 9
28071 MADRID
TEL.: 91 273 3909/32

Código seguro de Verificación : GEN-a81b-a966-e25a-6299-84d2-155c-d567-6a8e | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

CSV : GEN-a81b-a966-e25a-6299-84d2-155c-d567-6a8e
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : GONZALO DIAZ MILLAN | FECHA : 28/03/2022 13:39 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO DE
POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARIA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL

DIRECCION GENERAL DE REGIMEN JURIDICO AUTONOMICO Y LOCAL

ASUNTO: Mtma 042201

ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE.

El informe se emite con el fin de dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual, *"será necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* [Ministerio de Política Territorial] *cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas".*

I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

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 una evolución en idéntico sentido de las exigencias de la normativa comunitaria e internacional sobre la materia.

Como resultado, en la actualidad existen tres Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte adscritas orgánicamente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Subsecretaría, en régimen de independencia funcional:

CORREO ELECTRÓNICO
rjuridico.autonomico@correo.gob.es

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación civil (CIAIAC), regulada en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y en el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

- La Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF), regulada por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario y el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.

- La Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos (CIAIM), regulada por el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y por el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos.

Todas ellas tienen como función esencial la investigación técnica de los accidentes acaecidos en el modo de transporte correspondiente, para esclarecer sus causas y evitar su recurrencia. Las investigaciones técnicas concluyen con un informe técnico final en el que se analizan las causas del accidente y se formulan recomendaciones, no vinculantes, dirigidas a destinatarios que tienen la capacidad de modificar la situación causal. (artículo 149.1.20.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante)

El objeto del Anteproyecto (APL) es la creación de un organismo único multimodal, denominado “Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte” (en adelante, la Autoridad) que asuma las competencias de investigación técnica de los accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidos a tres Comisiones de investigación citadas.

El organismo se crea con naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La Autoridad tendrá como función la investigación técnica de los accidentes e incidentes en los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil de competencia estatal de acuerdo con lo dispuesto en el APL y en las normas reglamentarias que se

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

dicten en su desarrollo si bien, se aplicará con carácter preferente la normativa internacional o europea que resulte de aplicación directa en España.

La investigación técnica de los accidentes tiene como finalidad el establecimiento de las causas de un accidente o incidente y la formulación, en su caso, de las recomendaciones de seguridad que resulten pertinentes, con el fin último de mejorar la seguridad y prevenir accidentes.

Otros contenidos del APL que cabe destacar son la Estructura organizativa de la Autoridad, el Procedimiento de investigación técnica, el Régimen de información de los datos de la investigación, las Relaciones con otras instituciones, o su Organización y funcionamiento, entre otros contenidos.

El APL concede gran importancia a la colaboración de otros poderes e instituciones del Estado y de las Administraciones públicas en la investigación de los accidentes (Capítulo V del Título I). Así, el artículo 8.5. señala que En su 10.3 señala que los investigadores podrán requerir la colaboración de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como de las policías autonómicas y locales, para garantizar el ejercicio de sus funciones. En términos generales, la colaboración debe interpretarse como la facultad de la Autoridad de instar a los organismos competentes para que, en el ejercicio de sus competencias y funciones, colaboren para el esclarecimiento de los accidentes investigados.

En cuanto al título competencial, la Disposición final cuarta señala que el *APL "se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación; y, por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético".*

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

II. ADECUACIÓN DEL PROYECTO AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a) Título competencial prevalente.

Los títulos competenciales de aplicación al presente APL vienen dados por la finalidad de las actuaciones asignadas a la Autoridad, actuaciones que están vinculadas a la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, resultando de aplicación el artículo 149.1.20 y 21 CE.

Al tratarse de títulos competenciales multisectoriales es preciso especificar cuál de las competencias contenidas en estos títulos resulta de aplicación al APL.

- Así, en lo que se refiere a la Investigación de accidentes marítimos, el título competencial de aplicación sería el artículo 149.1.20ª de la Constitución y dentro de este , se aplicaría la competencia exclusiva del Estado en materia de marina mercante.

  Para el Tribunal Constitucional la delimitación del concepto de marina mercante incluye las actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías. En esta competencia exclusiva estatal se incluyen las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. (STC 40/1998, FJ 44).

- La investigación de los Accidentes Ferroviarios se ampararía en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma.

  En este título competencial, debe distinguirse entre las competencias normativas y las ejecutivas (por todas, SSTC 245/2012 y 83/2013).

  a) En cuanto a las primeras, se ha señalado que los arts. 149.1.21 y 148.1.5 CE, así como los Estatutos de Autonomía que han asumido competencias en la materia, recogen el criterio territorial como elemento esencial del sistema de distribución de competencias en materia de ferrocarriles, pues toman como punto de referencia si los itinerarios discurren o no íntegramente en el territorio de las Comunidades Autónomas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En relación con las competencias de ejecución, se ha advertido (SSTC 118/1996 y 245/2012) que quedan, en cierto modo, desconectadas del criterio territorial que se aplica con rigor a las competencias normativas. Y ello, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga origen y término en el territorio de ésta.

- La investigación de los Accidentes de aviación civil se ampara en la competencia estatal de tránsito y transporte aéreo del artículo 149.1.20.ª de la Constitución.

  Esta competencia tiene por finalidad garantizar el adecuado control del espacio aéreo y la regularidad del tráfico lo que constituye una competencia exclusiva estatal en el mismo, que es competencia exclusiva estatal (STC 8/2012, FJ 5).

b) Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto.

No han sido objeto de controversias competenciales en sede constitucional el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios; el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos; ni el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

c) Análisis de la participación autonómica en la elaboración del proyecto.

De la MAIN no cabe deducir que las Comunidades Autónomas hayan participado en la tramitación del proyecto. Se recomienda que se consulte a las Comunidades Autónomas desde el momento en que, aunque el APL tiene por objeto la investigación de accidentes dentro de las competencias de la AGE, el proyecto regula el deber de colaboración de las distintas administraciones como principio general en el marco de las investigaciones técnicas.

III. ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, no se formulan observaciones a este respecto.

IV. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES DE CARÁCTER COMPETENCIAL.

El contenido del proyecto puede ser dictado al de lo dispuesto en el **artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre marina mercante, así como el tránsito y transporte aéreo y en el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.**

No resulta adecuado a la distribución competencial citar de modo completo y sistemático todos los títulos competenciales que se contienen en el artículo 149.1.20ª y 21ª CE, por lo que, de acuerdo con las consideraciones más arriba expuestas, resulta conveniente formular la siguiente observación:

- **Disposición final cuarta. *Título competencial.***

La disposición de referencia señala que *"Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación; y, por último, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.25ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético".*

De acuerdo con las vigentes Directrices de técnica normativa competencial**,** no es posible la invocación simultánea de títulos competenciales diferentes para fundamentar una misma norma. En estos casos deberá recurrirse a la identificación del título prevalente.

En efecto, de acuerdo con la doctrina constitucional cuando, por su contenido, la norma proyectada pudiera quedar encuadrada simultáneamente en varios títulos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

competenciales, deberá identificarse necesariamente el título prevalente, que será el único que aparezca en la disposición final primera.

Asimismo, de acuerdo con lo declarado en la STC 120/1992, (FJ.3), para determinar el título competencial relevante a la hora de regular una determinada materia "debe atenderse al sentido y finalidad con los cuales los títulos de competencia se han formulado en la Constitución y los Estatutos teniendo presente tanto el carácter de las disposiciones en conflicto (STC 87/1987, fundamento jurídico segundo) como el objetivo predominante de las mismas (STC 88/1986, fundamento jurídico cuarto)".

En idéntico sentido, en la STC 197/96 (FJ 4) el Tribunal recuerda que, en reiterada doctrina, "*ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4)*".

El objetivo predominante de la disposición proyectada es la creación de una Autoridad independiente en el ámbito de la investigación técnica de los accidentes e incidentes en el transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil.

Por lo tanto, el título competencial deberá ceñirse a las materias que, dentro de los apartados 20 y 21 del artículo 149.1. se conectan con la actividad de transporte, ya sea ferroviario, marítimo o de aviación civil, concretamente, con las competencias estatales sobre marina mercante y transporte aéreo (apartado 20) y sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (apartado 21).

Por lo tanto, no resultan de aplicación, porque no atienden específicamente al sentido y finalidad de la disposición proyectada, los demás títulos competenciales citados en la Disposición final cuarta del artículo 149.1.20ª y 21ª CE y tampoco el artículo 149.1.25ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las “bases del régimen minero y energético”.

Es importante revisar, a este respecto, los títulos competenciales expresados en la normativa precedente: Así, el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

más de una Comunidad Autónoma; en este caso se considera acertado incluir el siguiente subapartado de la regla 21ª: "tráfico y circulación de vehículos a motor".

El Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.20.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante.

Por último, el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil no expresa el título competencial si bien la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea se incardina en las competencias atribuidas con carácter exclusivo al Estado en el artículo 149.1.4.ª (competencia no aplicable al APL examinado) y 20.ª de la Constitución.

Sobre la base de los comentarios anteriores, se propone modificar la redacción de la Disposición final cuarta del APL como se indica a continuación:

"Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre marina mercante y transporte aéreo y en el artículo 149.1.21ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y tráfico y circulación de vehículos a motor".

- **Artículo 2.**

Para evitar una posible contradicción entre este artículo y los siguientes que regulan los diferentes ámbitos de aplicación, se sugiere modificar el primer apartado del art. 2 como sigue:

"1. La investigación técnica de los accidentes e incidentes en los modos de transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil **en el ámbito de competencias del Estado**, se regirá por lo dispuesto en esta ley y en las normas reglamentarias que se dicten en su desarrollo".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

JUSTIFICANTE DE REGISTRO EN UNIDAD TRAMITADORA

Unidad de tramitación:	Secretaría General Técnica - E05041101
Fecha de control interno:	04/04/2022 17:41:56 (Horario peninsular)
Fecha presentación:	04/04/2022 17:37:17 (Horario peninsular)
Nº de referencia interno:	E05041101s22N0000126
Tipo de documentación fisica:	Documentación adjunta digitalizada
Enviado por SIR:	Sí

Información del registro

Tipo Asiento:	Salida
Resumen/Asunto:	Remisión de informe competencial sobre el APL creación Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes.
Unidad de tramitación origen/Centro directivo:	Secretaría General Técnica - E05041101 / Ministerio de Política Territorial
Unidad de tramitación destino/Centro directivo:	Secretaría General Técnica - E00124103 / Administracion del Estado
Ref. Externa:	

Adjuntos

Nombre:	OFICIO SGT INFORME COMPETENCIAL.pdf
Tamaño (Bytes):	135.991
Validez:	Copia Electrónica Auténtica
Tipo:	Documento Adjunto
CSV:	GEISER-5143-7ea9-4c3b-4cb0-ba2d-cded-3ca5-5dfc
Hash:	e102fdc5f47ee80989b44bf51bada64a30b4a2a35116d1d20ef0e879c0b4ef1efa299b32be3f0295ddb54aa6855af3d6c2744e7332aef46dd2de4f414e7694cd
Observaciones:	

Nombre:	Mtma 042201 APL Investigacion tecnica de accidentes.pdf
Tamaño (Bytes):	262.087
Validez:	Copia Electrónica Auténtica
Tipo:	Documento Adjunto
CSV:	GEISER-5163-c1fb-3b1d-4c6d-903c-5efa-3127-accf
Hash:	9707446e80707e2fe201840de1bca026ccdacaf607a28ed44f2c732f0e3821077a0f95e2ea169e892fa982096c45aa13bbd3b672722499876777f8bff88b56bb
Observaciones:	

CONTROL INTERNO - REGISTRO NO OFICIAL

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-7d45-26ff-8b93-fd14-3845-6ab0-f700-bec3 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

SUBSECRETARIA

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA-SECRETARIADO
DEL GOBIERNO

O F I C I O

S/REF:

N/REF: 2022/0205

ASUNTO: Remisión informe art. 26.5.1º LG

DESTINATARIO: Dª Angélica Martínez Ortega

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Por indicación del Secretario General Técnico-Director del Secretariado del Gobierno, en relación con el ***Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte***, se remite el informe solicitado previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

EL VICESECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Ramón Barba Sánchez

CORREO ELECTRONICO

BzViceGralTec@mpr.es

COMPLEJO DE LA MONCLOA
28071 MADRID
TEL: 91 335 33 56
FAX: 91 335 34 98

CSV : GEN-7d45-26ff-8b93-fd14-3845-6ab0-f700-bec3
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : RAMON BARBA SANCHEZ | FECHA : 04/04/2022 11:19 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-b766-04f3-619f-8005-e564-2801-8613-5b51 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA-
SECRETARIADO DEL GOBIERNO

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES EN LOS MODOS DE TRANSPORTE

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno petición de informe acerca del anteproyecto de ley referenciado, procedente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Al anteproyecto de ley se acompaña su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El anteproyecto de ley tiene por objeto la creación de un organismo único multimodal que asuma las competencias de investigación técnica de los accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a tres Comisiones de investigación distintas, adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Este único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, lo que supondrá una optimización de estructuras y recursos que no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental en cada uno de los modos de transporte.

El organismo se crea con naturaleza de autoridad administrativa independiente, de las previstas en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El anteproyecto de ley consta de treinta y siete artículos distribuidos en cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

Una vez examinado el texto del proyecto normativo y su MAIN, y consultados los órganos superiores del Departamento, así como el Departamento de Coordinacción Técnica y Jurídica de la Presidencia del Gobierno, no se formulan observaciones.

No obstante se efectúan las siguientes consideraciones:

Al texto del proyecto:

- En el artículo 1.1, cuando se hace referencia a la autoridad administrativa independiente, se propone añadir "de ámbito estatal", conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

BzViceGralTec@mpr.es

COMPLEJO DE LA MONCLOA
28071 - MADRID
Tel: 91 335 33 56
FAX: 91 335 34 98

CSV : GEN-b766-04f3-619f-8005-e564-2801-8613-5b51
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ALBERTO GARCIA GONZALEZ | FECHA : 04/04/2022 11:15 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Código seguro de Verificación : GEN-b766-04f3-619f-8005-e564-2801-8613-5b51 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

- En aplicación de lo previsto en el artículo 110 de la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre:

  – En el artículo 1 se considera conveniente introducir una referencia a la sujección de la autoridad administrativa independiente al "principio de sostenibilidad financiera", y se recomienda introducir una previsión de supletoriedad en el régimen jurídico de la autoridad administrativa independiente.

A la Memoria del Análisis de Impacto Normativo

En el apartado correspondiente al impacto económico y presupuestario, en lo referido a las cargas administrativas, por un lado se indica que no representa una creación de cargas y por otro se dice que las cargas son "continuación de las existentes" y su coste se cifra en un total de 678.112,00 €, lo cual resulta contradictorio.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO-
DIRECTOR DEL SECRETARIADO DEL GOBIERNO

Alberto García González

CSV : GEN-b766-04f3-619f-8005-e564-2801-8613-5b51
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ALBERTO GARCIA GONZALEZ | FECHA : 04/04/2022 11:15 | Sin acción específica

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica, para informe a efectos de lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procedente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, texto del "**Anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte**".

I. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto tiene por objeto la creación de la "Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte" como autoridad administrativa independiente de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dado que esta nueva entidad realizará funciones de supervisión que requieren una especial autonomía respecto a la Administración General del Estado. La Agencia tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Su estatuto orgánico se aprobará mediante real decreto del Consejo de Ministros en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley, como requisito previo para su constitución y funcionamiento efectivo.

Su constitución implicará la extinción de tres órganos colegiados adscritos al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana: la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC); la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM); y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF).

Frente al sistema precedente, el anteproyecto de ley refuerza la independencia de la entidad para el desarrollo de las obligaciones en materia de investigación técnica a través del sistema de designación de sus miembros. Así, la persona que ostente la Presidencia será nombrada mediante real decreto del Consejo de Ministros previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados (en la CIAIM el Congreso no intervenía de modo alguno mientras que en la CIAIAC y la CIAF el papel del legislativo se limitaba a un posible veto del candidato a la Presidencia propuesto por el Ministerio de adscripción). Respecto a los Consejeros, serán nombrados por real decreto del Consejo de Ministros entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional, previa comparecencia ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados que podrá vetar su nombramiento.

Asimismo, se establece la dedicación exclusiva de los miembros del Consejo al ejercicio de las funciones derivadas de sus cargos, el sometimiento de los mismos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado, y un periodo de dos años tras el cese en el que no podrán ejercer actuaciones relacionadas con las competencias de la Autoridad en el ámbito privado.

Por otra parte, la autonomía financiera se suma a las garantías de independencia de la Autoridad, al establecerse en norma con rango legal que sus fuentes de financiación serán, entre otras, las cantidades que puedan consignarse en las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, su participación en los porcentajes previstos por la propia ley en la recaudación realizada en base a determinadas tasas relacionadas con la seguridad en los modos de transporte, los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los rendimientos que éstos puedan generar, así como otras fuentes que pudieran preverse en posteriores normas con rango legal.

Otra novedad destacable de este anteproyecto es la homogeneización del régimen jurídico en materia de protección de la información que se obtiene durante la investigación técnica y de las limitaciones para su cesión a terceras personas por parte del órgano de investigación. La regulación actual aplicable a cada uno de las tres Comisiones existentes diverge en las normas sectoriales de las que traen causa. Sin embargo, la normativa comunitaria permite que se homogeneice el régimen jurídico sobre protección de la información y deber de reserva. Por consiguiente, se procede de dicha manera estableciendo el principio de apertura y participación de las personas afectadas en las investigaciones; se concretan los documentos sometidos al deber de reserva o confidencialidad; y se determina el alcance de este deber de reserva. Además, la ley establece una excepción al derecho general de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Este anteproyecto de ley consta de treinta y siete artículos distribuidos en tres títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una derogatoria, y siete disposiciones finales.

El Título preliminar contiene el artículo por el que se crea la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte.

El Título I consta de cinco capítulos. El capítulo I incluye los artículos 2 y 3 relativos a las disposiciones de carácter general. El capítulo II aborda en los artículos 4 a 6 el ámbito de aplicación de la norma en cada uno de los modos de transporte afectados. El capítulo III alberga los artículos 7 a 15 y tiene por objeto el procedimiento de investigación técnica, regulando entre otros aspectos los principios de transparencia, participación de los interesados y cultura justa, la composición de los equipos investigadores y el desarrollo de la propia investigación. El capítulo IV engloba los artículos 16 a 19 y establece el régimen de la información de la investigación.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Finalmente, el capítulo V, artículos 20 a 24, ordena las relaciones de la Autoridad con otras instituciones siguiendo los principios de independencia entre investigaciones y de colaboración entre instituciones.

El título II aborda la organización y funcionamiento de la Autoridad. El artículo 25 establece la estructura de la Autoridad. Esta desarrollará sus funciones a través de dos órganos de gobierno: el Consejo y el Presidente, que lo será tanto de la entidad como del Consejo. La estructura administrativa se articula en cuatro órganos directivos: tres Direcciones de investigación técnica -una para cada modo de transporte- y una Secretaría General. El capítulo I (artículos 26 a 32) regula los órganos de gobierno de la Autoridad. El capítulo II trata sobre los órganos directivos de la Autoridad y está integrado por los artículos 33 a 35, que ordenan las Direcciones de investigación técnica y la Secretaría General.

El Título III, integrado por los artículos 36 y 37, se ocupa de la financiación de la Autoridad y regula sus bienes y medios económicos y su presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero.

La norma cuenta con dos disposiciones adicionales que determinan la extinción de los órganos hasta ahora competentes en las materias que pasan a ser atribuidas a la Autoridad, y la orientación de la política de nombramientos en la Autoridad al cumplimiento del principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

La disposición transitoria única dispone que las Comisiones que serán suprimidas continuarán desarrollando sus funciones hasta la constitución efectiva de la Autoridad, que se producirá con la aprobación de su estatuto orgánico.

La disposición derogatoria única deroga toda la normativa de igual o inferior rango que contradiga o resulte incompatible con este anteproyecto, y en especial los preceptos de la Ley de Seguridad Aérea, del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de la Ley del Sector Ferroviario que instituyeron las Comisiones de Investigación, así como las normas reguladoras de estas a partir del momento en que se constituya la Autoridad.

Por último, las siete disposiciones finales modifican las precitadas leyes en cuanto a la regulación que contenían de determinadas tasas, a fin de establecer la participación de la Autoridad en lo recaudado en aplicación de las mismas. Se identifican asimismo los títulos competenciales en base a los cuales se dicta esta norma, se dispone la habilitación para el desarrollo normativo y para la ejecución de la misma, se ordena que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley se apruebe el Estatuto Orgánico de la Autoridad, como requisito previo para su constitución y entrada en funcionamiento efectivo, y se establece el momento de entrada en vigor de la norma.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

II. OBSERVACIONES

Una vez analizado el texto del anteproyecto de Ley y consultados los órganos competentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se formulan las siguientes observaciones:

- Como quiera que en el anteproyecto de Ley se incluyen cuestiones organizativas y de procedimiento, se recuerda que deberá ser sometido al trámite de aprobación previa conforme a lo previsto en el artículo 26. 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con anterioridad a su elevación al Consejo de Ministros.
- Cabe cuestionar la opción de regular la estructura organizativa de la Autoridad en norma con rango de ley. En primer lugar, por analogía con el artículo 93 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que la estructura organizativa es el contenido propio de los Estatutos de los organismos públicos estatales. En segundo término, se considera que tal opción implica una innecesaria congelación de rango normativo que dificultaría enormemente los futuros cambios en su regulación, incompatible con la deseable flexibilidad con que deben contar las Administraciones Públicas en orden a su necesaria adaptación permanente a las cambiantes circunstancias concretas en que se desenvuelven sus funciones.
- Se propone la inclusión de un nuevo artículo en el proyecto que recoja, de manera específica, el régimen jurídico al que está sometido la Autoridad, donde se haga mención a que la misma se regirá por su Ley de creación y sus estatutos y, supletoriamente y en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por lo dispuesto Ley 40/2015, de 1 de octubre, en particular lo dispuesto para organismos autónomos; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley 9/2007, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; así como el resto de las normas de derecho administrativo general y especial que le sea de aplicación. En defecto de norma administrativa, se aplicará el derecho común.

  Asimismo, debería hacerse mención expresa a que esta autoridad estará sujetas al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- En relación con el Presidente, cabe observar que los presidentes de las Comisiones existentes son nombrados por el Ministro entre personas de reconocido prestigio y

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

acreditada cualificación profesional en los sectores correspondientes por un período de seis años. Se estima que el hecho de que ahora se proponga además la previa conformidad de la Comisión competente del Congreso de los Diputados, no le otorga mayor autonomía.

- En el anteproyecto de Ley se hace referencia al "Congreso de los Diputados y Diputadas", así como al "Consejo de Ministros y de Ministras", denominaciones que no se corresponden con las recogidas en la Constitución Española. Por consiguiente, ha de revisarse el uso de las mismas.

  Igualmente, debe evitarse el recurso al desdoblamiento y el uso del signo "/" que dificulta notablemente la lectura recurriendo, por el contrario, en la medida de lo posible, al uso de términos como el "funcionariado", etc.

- El artículo 15 regula el seguimiento de las recomendaciones de seguridad y en su apartado 1 dispone que "*Los destinatarios e implementadores finales, en su caso, de las recomendaciones de seguridad emitidas por la Autoridad deberán adoptar las medidas necesarias para satisfacer las recomendaciones, o motivar las razones para no hacerlo, e informar sobre ello a la Autoridad*".

  Se estima conveniente, con el fin de dotar al texto de un mayor grado seguridad jurídica, que se fije el plazo en el que se deba informar a la Autoridad sobre ello y las consecuencias de no cumplirlo.

- Se ha detectado que en el tercer párrafo del artículo 24.4, cuando se cita al artículo 4.2 debe aludirse realmente, en virtud de su contenido, al 5.2.

- En el artículo 31 resulta necesario regular expresamente el régimen de suplencia de los Consejeros de la Autoridad en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

- En el artículo 36 debería establecerse con más claridad la forma que tiene de financiarse esta autoridad administrativa independiente.

- Se propone la inclusión en el artículo 37.5 del rango de la Intervención Delegada en la Autoridad Administrativa que se pretende crear:

  "*5. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por su Ley Orgánica, la gestión económico financiera de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte estará sometida al control de la Intervención General de la Administración del Estado en los términos que establece la Ley 47/2003, de 26 de noviembre. El control financiero permanente se realizará por la Intervención Delegada en la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte,* ***que tendrá rango de Subdirección General,*** *bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado.*"

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Atendiendo al ámbito de aplicación de la ley proyectada y a su propio contenido y finalidad, se sugiere incluir en la disposición final cuarta, relativa al título competencial, una mención al artículo 149.1.1ª de la Constitución en virtud del cual también es competencia exclusiva del Estado "*la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*".

- Debe advertirse de la coincidencia temporal en la tramitación de este anteproyecto de ley y del Anteproyecto de Ley de reforma del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y de la Ley de Navegación Marítima, en la medida en que en el que ahora es objeto de informe se incluye una disposición final segunda por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

- En lo que respecta a la MAIN, debe revisarse el resumen ejecutivo y el apartado 1 del epígrafe III pues señalan que el articulado está dividido en 4 títulos cuando realmente lo está en 3.

- En lo tocante al incremento de estructura orgánica y gasto público, a pesar de que se propone la supresión de las Comisiones existentes se indica en la MAIN que, al no existir ningún puesto en la relación de puestos de trabajo (RPT) del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana correspondiente a los Plenos de las tres comisiones de investigación actuales, es preciso crear "*ex novo*" la estructura directiva de la nueva Autoridad, lo que supone un incremento orgánico neto con respecto a la estructura ya existente.

  A la vista de lo anterior debe tenerse en cuenta que, conforme a los criterios de simplificación y racionalización de las estructuras administrativas, la dinámica general debe ser que las mismas no generen incrementos orgánicos, salvo que existan nuevos ámbitos competenciales, e incluso en el caso de nuevas competencias el criterio general es que estas sean asumidas en lo posible por órganos preexistentes.

  Asimismo, en relación con el gasto, la aprobación del incremento orgánico propuesto representa un incremento de gasto cuya cuantía debe ser valorada. En relación con este último extremo se insiste en que la Disposición adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, no permite excepciones basadas en la financiación de los gastos de personal con ingresos propios o con otros capítulos del presupuesto ni en la existencia de posibles consignaciones presupuestarias, pues todo ello no excluye en modo alguno la efectiva existencia de un aumento neto de los gastos de personal.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Cuestión distinta a la anterior es que resulte necesario dotar a los órganos ya existentes de los recursos humanos necesarios mediante un redimensionamiento de su RPT para garantizar el cumplimento de sus cometidos, y para que cuenten con los recursos financieros y humanos necesarios para investigar de manera eficiente y eficaz.

Desde el punto de vista de costes de personal, se debe eliminar de la MAIN la referencia a que "*mediante el presente anteproyecto de ley se establece una excepción al principio general establecido en la Disposición Adicional trigésima primera de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022*".

Asimismo, el impacto presupuestario que se derive del anteproyecto deberá ser asumido en su totalidad con las disponibilidades presupuestarias del Departamento, debiéndose recoger expresamente en la memoria.

Se recuerda, en fin, que será el acuerdo de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) el instrumento por el que se valore la pertinencia de la estructura de puestos de trabajo propuesta y por el que se apruebe la estructura de personal del nuevo ente público, mediante la modificación de la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Real Decreto 469/1987, de 3 de abril, y la Orden de 2 de diciembre de 1988 sobre relaciones de puestos de trabajo de la Administración del Estado.

En Madrid, a 25 de mayo de 2022

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Marta de Andrés Novo

SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

SUBSECRETARIA

SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (1 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE PARA LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES E INCIDENTES FERROVIARIOS, MARÍTIMOS Y DE AVIACIÓN CIVIL.

La Subsecretaría de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha remitido el texto del "*Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil*", junto con su memoria del análisis de impacto normativo (MAIN).

En virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

1.- Justificación y objeto.

Como consta en la parte expositiva del anteproyecto, la evolución del ordenamiento jurídico español en el ámbito de la investigación técnica de los accidentes e incidentes en el transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil ha estado marcada en todo momento por el progresivo refuerzo de la independencia de los órganos administrativos competentes para su realización, en consonancia con una evolución en idéntico sentido de la normativa comunitaria e internacional sobre la materia.

Siendo así que existen ahora, referente a cada uno de los tres referidos modos de transporte, tres Comisiones con competencias de investigación técnica de los accidentes e incidentes en los respectivos ámbitos (Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos y Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios), mediante esta Ley se crearía un organismo único multimodal que asumiría las competencias de investigación técnica de accidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, hasta ahora atribuidas a las tres Comisiones adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Este único organismo facilitará el aprovechamiento de las economías de escala, como consecuencia de la optimización de estructuras organizativas y de recursos que subyace a la creación de un organismo multimodal único donde actualmente existen tres comisiones de investigación diferenciadas, aunque con metodologías y procedimientos de investigación técnica semejantes. Tal optimización no será óbice para garantizar la necesaria especialización técnica y procedimental, mediante la existencia de tres direcciones de investigación técnica especializadas en cada uno de los modos de transporte. Además, la Autoridad fomentará, se mantendrá al día y

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (2 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

empleará enfoques contemporáneos dentro del repertorio de metodologías de investigación.

El organismo se crea como Autoridad Administrativa Independiente, según lo previsto en el artículo 109 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El refuerzo de su independencia para el desarrollo de las obligaciones en materia de investigación técnica de accidentes e incidentes en los referidos modos de transportes, a efectos de la mejora de su seguridad, no sólo deriva de la forma jurídica elegida para el mismo, sino también de la modificación del sistema de designación de la persona que ostente la Presidencia y de sus Consejeros y Consejeras, a diferencia del régimen de designación de los integrantes de los Plenos de los órganos administrativos que se sustituirían.

Por otra parte, esta Ley garantizaría la autonomía financiera de la Autoridad respecto a la Administración General del Estado, lo que, sin duda, contribuiría a su independencia frente a eventuales injerencias, estableciéndose en el texto sus fuentes de financiación. Asimismo, y entre otros aspectos, el anteproyecto establece la dedicación exclusiva de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros de la Autoridad al ejercicio de las funciones derivadas de dichos cargos, sometiéndoles al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Se pretende además reforzar la independencia de la estructura administrativa hasta ahora destinada a la investigación técnica de accidentes e incidentes en los modos de transporte, principalmente añadiendo la independencia de carácter orgánico respecto al Ministerio de adscripción (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) a la ya existente independencia funcional.

En lo referente al título competencial del Estado, en el anteproyecto se establece que esta norma se dictaría al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.20ª, 149.1.21ª y 149.1.25ª de la Constitución española.

2.- Estructura y contenido.

El anteproyecto se estructura en una parte expositiva, otra dispositiva con treinta y siete artículos distribuidos en un título preliminar y otros tres títulos, y una parte final con tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y siete disposiciones finales.

El Título preliminar, que comprende el artículo 1, viene referido a la naturaleza y régimen jurídico de la Autoridad Administrativa Independiente que se constituye, como una de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, estableciéndose, entre otros aspectos, su personalidad jurídica propia y plena capacidad pública o privada, o su autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno y de las Administraciones Públicas, quedando

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (3 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

sometida en todo caso al control parlamentario y judicial. También se dispone que la Autoridad se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, contemplándose asimismo lo referente a la aprobación de su Estatuto orgánico.

El Título I (que consta de cinco capítulos que comprenden los artículos 2 a 24) regula aspectos tales como el régimen jurídico y la finalidad de la investigación técnica de accidentes e incidentes; su ámbito de aplicación (accidentes e incidentes de aviación civil, marítimos y ferroviarios); el procedimiento de investigación técnica (en el que se abordan los principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa y aspectos referentes, entre otros, al equipo investigador, la protección de la integridad de la información, o las recomendaciones de seguridad); el régimen de la información de la investigación, con la regulación de materias tales como la información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación de que se trate, el régimen jurídico de acceso a la información o la extensión y límites del carácter reservado de la información; y las relaciones con otras instituciones, tales como las Cortes Generales, el Poder Judicial o el Ministerio Fiscal, u otras Autoridades de Investigación Técnicas de Accidentes e Incidentes.

El Título II (artículos 25 a 35) viene referido a los aspectos relativos a la organización y funcionamiento de la Autoridad, concretándose lo concerniente a sus órganos de gobierno (el Consejo y quien ejerza su presidencia) y sus órganos directivos (Dirección de investigación técnica de accidentes e incidentes en cada uno de los tres sectores contemplados y Secretaría General).

Y el Título III regula en los artículos 36 y 37 los bienes y medios económicos de la Autoridad, así como su presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero.

La disposición adicional primera viene referida a la extinción de las tres Comisiones de investigación actualmente existentes, en cuanto se constituya la Autoridad, mientras que en la disposición adicional segunda se contempla la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en los nombramientos a efectuar en virtud de esta norma. Y la disposición adicional tercera tiene por objeto que la Autoridad garantice, en todo caso, que el tratamiento de la información en el marco de las investigaciones técnicas se realice de acuerdo con la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal.

La disposición transitoria única establece el funcionamiento de las tres Comisiones de Investigación ahora existentes hasta la constitución y funcionamiento efectivos de la Autoridad.

La disposición derogatoria única afecta a la normativa de igual o inferior rango precedente a esta Ley que la contradiga, o resulte incompatible con su contenido. Se derogan también expresamente determinados artículos de normas legales actualmente vigentes y se prevé que, una vez aprobado mediante real decreto el Estatuto orgánico de la Autoridad, quedarán derogados los reales decretos que hoy rigen la actuación de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (4 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

las tres Comisiones de investigación técnica de accidentes en los modos de transporte a que afecta esta norma.

Las tres primeras disposiciones finales se dedican a la modificación de determinadas normas sobre tasas para establecer la participación de la Autoridad en lo recaudado en aplicación de las mismas (Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea; texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; y Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario).

La disposición final cuarta contempla el ya referido título competencial en virtud del cual se dictaría esta norma, mientras que la quinta regula su desarrollo normativo y ejecución.

Por su parte, en la disposición final sexta se dispone que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, se habrá de aprobar el estatuto orgánico de la Autoridad, como requisito previo para su constitución y entrada en funcionamiento efectivo, y en el que se establecerá también la regulación de los créditos presupuestarios que financiarán la actividad de la Autoridad hasta que ésta cuente con un presupuesto propio.

Por último, la disposición final séptima viene referida a la entrada en vigor de la norma (a los veinte días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”).

3.- Tramitación.

La norma se tramita a iniciativa y propuesta de este Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y, en concreto, ha sido promovido por la Subsecretaría de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en cuanto órgano directivo de adscripción orgánica de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, en base a lo establecido en los párrafos b), c) y d) del artículo 13.6 del Real Decreto 645/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 1 de marzo de 2022 y a propuesta de la Ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tomó conocimiento de este anteproyecto de Ley, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Previamente, el anteproyecto fue sometido, en primera vuelta, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, en su reunión de 23 de febrero de 2022. Se recibieron observaciones bilaterales de algunos Departamentos ministeriales, señalándose en la MAIN su contenido y la valoración efectuada.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (5 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

Como se señala en su memoria del análisis de impacto normativo, la iniciativa normativa se sometió al trámite de consulta pública previa desde el 28 de enero hasta el 17 de febrero de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997 y en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a través de la web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Se recibieron diversas observaciones, constando en la memoria las entidades que las formularon y una breve apreciación sobre las mismas.

Por otra parte, en la MAIN se indica que el proyecto normativo ha sido objeto del trámite de información pública regulado en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, desde el 11 de junio al 2 de julio de 2021, a través de la web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Se incluye en el apartado V. B. de ese documento una referencia de las aportaciones recibidas en esa fase y de su valoración por el centro directivo promotor de la norma.

Asimismo, se indica que con fecha de 22 de junio de 2021 se inició el trámite de audiencia pública del anteproyecto, mediante escrito por el que se daba participación en el mismo a 148 entidades (tales como organizaciones sectoriales, asociaciones de víctimas de accidentes de transporte, u organismos del Sector Público). Se adjunta como anexo I de la MAIN una relación de tales entidades, señalándose en su apartado V. C. las observaciones realizadas y su valoración.

Además, consta en el expediente que han emitido informe sobre el proyecto de disposición los siguientes centros directivos, organismos y Departamentos Ministeriales:

a) En el ámbito del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27de noviembre):

- AENA.
- ENAIRE.
- AESA.
- Dirección General de Aviación Civil.
- Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF).
- Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria.
- Dirección General de la Marina Mercante.
- Puertos del Estado.
- SASEMAR.
- Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios.
- Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil.
- Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos.

b) Otros Departamentos Ministeriales u órganos de la Administración General del Estado:

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (6 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

- Ministerio de Hacienda y Función Pública (artículo 26.5, párrafos primero y quinto, de la Ley 50/1997, de 27de noviembre).
- Ministerio de Política Territorial (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio de Justicia (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio del Interior (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio de Defensa (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).
- Agencia Española de Protección de Datos (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

Cabe señalar que, mediante oficio de 2 de marzo de 2022, esta Secretaría General Técnica solicitó informe sobre el anteproyecto de norma y su memoria a la Oficina de Coordinación de Calidad Normativa (OCCN), adscrita al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, en el marco de la regulación contenida en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997. Habida cuenta que no se ha recibido hasta la fecha el informe objeto de petición, resulta aplicable en este supuesto lo establecido en el artículo 7.5 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de esa Oficina, y según el cual se puede continuar con la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración, si se recibiera.

Por otra parte y por su particular relevancia, se significa que mediante oficio de 4 de marzo de 2022 se solicitó a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia que por ese Departamento Ministerial se recabaran informes del Consejo General del Poder Judicial (según lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) y del Ministerio Fiscal (en virtud del artículo catorce, apartado cuatro j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal), habida cuenta la regulación contenida en el Capítulo V “Relaciones con otras instituciones” del Título I “Investigación técnica de accidentes e incidentes” de este anteproyecto, cuyos artículos 22 y 23 regulan, respectivamente, las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, y la participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales.

En cuanto al informe preceptivo solicitado al Consejo General del Poder Judicial, debe señalarse que la Comisión Permanente de tal Consejo ha solicitado, a través de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, la concesión de cuatro prórrogas,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (7 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

por un plazo de quince días, para la elaboración del informe (con sucesivos efectos desde el 4 de mayo, 26 de mayo, 16 de junio y 7 de julio de 2022). Mediante las correspondientes comunicaciones escritas, por parte de esta Secretaría General Técnica se ha trasladado a la de Justicia la conformidad con respecto a las dos primeras solicitudes de prórroga, siendo así que no se ha estimado oportuno otorgar la tercera y la cuarta prórroga, habida cuenta el tiempo transcurrido desde la solicitud inicial del informe (la ya referida de 4 de marzo de 2022) y que se considera no procede seguir ampliando plazos que sin duda demorarían en exceso la normal tramitación de este anteproyecto.

En consecuencia, se entiende sería aquí de aplicación lo dispuesto en el artículo 561.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual "*Cuando no hubiera sido emitido informe en los plazos previstos en el apartado anterior, se tendrá por cumplido dicho trámite*". Si en su caso se recibiera tal informe en un momento posterior, en fase administrativa o parlamentaria, desde luego que debería incorporarse al expediente y ser objeto de valoración, a los efectos procedentes.

Por su parte, el Consejo Fiscal ha emitido informe sobre este anteproyecto, de fecha 27 de septiembre de 2022, en el que efectúa una serie de comentarios o precisiones en relación con determinadas materias reguladas en el anteproyecto, que se dan por reproducidas, y relativas a aspectos tales como: el título de la norma; la necesidad de hacer referencia expresa a la normativa comunitaria en relación con el sector ferroviario; la determinación del concepto de "interesado" en el artículo 7; la aplicación del artículo 16.2 a la investigación en el modo ferroviario; la cesión de información de carácter reservado al órgano judicial y al Ministerio Fiscal, recogida en el artículo 19.3; la inclusión de la obligación de la comunicación a la autoridad judicial sobre la sospecha de existencia de un acto ilícito como una de las funciones de la persona titular de la Presidencia de la Autoridad; la posible incompatibilidad del concepto de acto ilícito regulado en el artículo 22.1 con la normativa ferroviaria; la regulación de la prueba pericial; o el establecimiento de un período transitorio adicional para el caso de que la aprobación del Estatuto de la Autoridad se demore.

Consta en el apartado correspondiente de la memoria del anteproyecto el contenido de las distintas observaciones formuladas por tal Consejo y su valoración por el órgano directivo promotor de la norma. Se significa que, a instancias del superior órgano fiscal, se ha modificado el título de la norma, que ahora recoge con la debida precisión la materia que regula y, por ende, los modos de transporte que constituyen su ámbito de aplicación.

Y por lo que respecta a la aprobación previa de este anteproyecto, mediante oficio de 27 de julio de 2022, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública introducía una serie de observaciones al texto recibido, supeditando dicha aprobación a la ponderación y, en su caso, incorporación de las mismas a un texto definitivo del anteproyecto. Tales observaciones venían referidas a cuestiones como la oportunidad y la justificación para la constitución de esta Autoridad Independiente; la opción de su regulación mediante norma con rango legal; la inclusión de un nuevo artículo que recoja de manera específica su régimen jurídico; distintos aspectos

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

FIRMADO

FIRMADO por : ANGELICA MARTINEZ ORTEGA. A fecha: 25/11/2022 02:45 PM
Total folios: 8 (8 de 8) - Código Seguro de Verificación: MFOM02SAF2D025043D32302B4E51
Verificable en https://sede.mitma.gob.es

MINISTERIO
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD
Y AGENDA URBANA

referentes a partes de su articulado (plazo para emitir el informe en la correspondiente investigación, nombramiento del Presidente, de los Consejeros, de los Directores de Investigación Técnica o del Secretario General de la Autoridad, convenios de colaboración…); el incremento de la estructura orgánica y del gasto público propuesto; o el impacto presupuestario derivado del anteproyecto.

Por parte de esta Secretaría General Técnica se ha vuelto a solicitar la aprobación previa al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

A salvo lo expuesto en párrafos precedentes, como trámites administrativos preceptivos de este procedimiento restarían el presente informe, según resulta del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la citada Ley 50/1997 y, por último, el dictamen del Consejo de Estado (artículo 21.2 de su Ley Orgánica reguladora), previa su remisión del expediente.

Por lo demás, tanto en el proyecto de norma como en su memoria se recogen los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; se entiende por lo demás que en dicha memoria se contienen, en general, los aspectos requeridos en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

4.- Valoración.

Esta Secretaría General Técnica, sin entrar a valorar los aspectos estrictamente técnicos ni de oportunidad de la norma propuesta, no formula observaciones en relación con el "*Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil*".

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
(firmado electrónicamente)
Angélica Martínez Ortega

SR. SUBSECRETARIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968 MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

CONSEJO DE ESTADO

MIN. TRANSPORTES, M.A.U.
Entrada
Nº. REGAGE23e00013809717
06-03-2023 14:14:10

Núm.: 1.973/2022

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en Pleno, en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 3 de marzo de 2023

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

CONSEJO DE ESTADO

Nº: 1.973/2022

SEÑORAS y SEÑORES :

Valerio Cordero, Presidenta
Herrero y Rodríguez de Miñón
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Alonso García
Asua Batarrita
Muñoz Machado
Pendás García
Costas Comesaña
García Ortiz
Ortega Benito
Pau Pedrón
Castro Rey
Gómez Sánchez
Valcárcel Bernaldo de Quirós
Ortega y Díaz Ambrona
Rodríguez Ibarra
Michavila Núñez
Guillot i Miravet
Casas Baamonde
Pérez Vera
Sáenz de Santamaría Antón
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

El Consejo de Estado en Pleno, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2023, con asistencia de las señoras y señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

El Consejo de Estado ha examinado el anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación, remitido por V. E. el día 16 de diciembre de 2022 y con entrada en este Cuerpo Consultivo el día 20 siguiente.

De antecedentes resulta:

Primero.- *El anteproyecto de Ley*

El anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cuarenta y un artículos distribuidos en cuatro títulos, tres

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

disposiciones adicionales, una disposición transitoria y otra derogatoria, y siete disposiciones finales.

a) La exposición de motivos se compone de cuatro apartados. El I repasa la evolución del ordenamiento español en el ámbito de la investigación técnica de los accidentes e incidentes en el transporte ferroviario, marítimo y de aviación civil, evolución marcada por el progresivo refuerzo de la independencia de los órganos administrativos competentes para su realización. En esta misma línea y frente a la presente estructura orgánica fragmentada se justifica la creación por la ley en anteproyecto de un organismo único multimodal, como Autoridad Administrativa Independiente (AAI), que asumirá las competencias hasta ahora atribuidas a las tres comisiones adscritas al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En el apartado II la exposición de motivos explica que con la nueva norma se homogeneiza para las investigaciones técnicas de accidentes e incidentes en los tres modos de transporte el régimen jurídico sobre la protección de la información y el deber de reserva, con algunas especialidades para el ámbito aéreo. También destaca que la nueva ley establecerá una excepción al derecho general de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El apartado III se dedica a describir el contenido de la norma siguiendo su sistemática y el IV a motivar la adecuación de la ley a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

b) El título preliminar consta de un artículo que crea la "Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil" (en adelante, la Autoridad), establece su naturaleza jurídica, dotándola de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno y de las Administraciones públicas. Establece igualmente su sometimiento al control parlamentario y judicial.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Dispone que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Determina que su función es mejorar la seguridad mediante la prevención de futuros accidentes e incidentes mediante la realización de las oportunas investigaciones técnicas a fin de determinar sus causas y establecer las medidas correctivas que resulten pertinentes.

Además, establece su régimen jurídico, que será el previsto en la ley de creación, en su Estatuto orgánico y demás normativa reglamentaria de desarrollo y, supletoriamente en cuanto sea compatible con su naturaleza y autonomía, por las normas de derecho administrativo aplicables a la Administración General del Estado. Dispone su sujeción al principio de sostenibilidad financiera de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otro lado, prevé el régimen de personal, funcionario o laboral, según se determine en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Finalmente, dispone que el Estatuto orgánico de la Autoridad será aprobado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Hacienda y Función Pública.

c) El título I ("Investigación técnica de accidentes e incidentes") consta de cinco capítulos:

a´) El capítulo I -artículos 2 y 3- establece el régimen jurídico aplicable a las investigaciones técnicas competencia de la Autoridad y su finalidad. Previene que los procedimientos de investigación se someterán a la propia ley y a las normas que la desarrollen, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Determina la aplicación preferente de la normativa comunitaria e internacional de aplicación directa en lo relativo a las investigaciones técnicas de accidentes de aviación civil, marítimos o ferroviarios. Encomienda a la Autoridad la aprobación de sus procedimientos internos. Señala que la finalidad de las investigaciones técnicas es establecer las causas del accidente o incidente y realizar, cuando

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

corresponda, las pertinentes recomendaciones destinadas a la mejora de la seguridad. En ningún caso, se buscará la atribución de responsabilidad o culpa por el suceso investigado.

b´) El capítulo II -artículos 4 a 6- determina el ámbito de aplicación de la norma en cada uno de los modos de transporte afectados.

En al ámbito de la aviación civil, se encomienda a la Autoridad la investigación de los accidentes e incidentes graves de la aviación civil a que esté obligada de conformidad con lo establecido en el Reglamento (UE) n.º 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 se la faculta para investigar los demás incidentes de aviación civil y los accidentes e incidentes graves en otras aeronaves no previstas en el Reglamento n.º 996/2010, cuando la investigación pueda resultar útil en la mejora de la seguridad. Define las nociones de accidente, incidente e incidente grave de aviación civil por remisión a la normativa comunitaria de aplicación. Establece que la Autoridad actuará junto a la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares respecto a los sucesos en los que además se vean involucradas aeronaves militares.

En el ámbito marítimo, se encomienda a la Autoridad la investigación de los accidentes muy graves en determinados supuestos y le atribuye la potestad para investigar otros accidentes o incidentes cuando considere que podría llegarse a extraer conclusiones para la mejora de la seguridad. Se prevé también el supuesto de investigación de accidentes o incidentes en buques de pasaje de transbordo rodado o nave de pasaje de gran velocidad y de las instalaciones o infraestructuras utilizadas para operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino. También define accidente, accidente muy grave e incidente marítimo por remisión al Código OMI de Investigación de siniestros.

En el ámbito ferroviario, encomienda igualmente a la Autoridad la investigación de los accidentes e incidentes graves acaecidos en la red ferroviaria de interés general y su competencia para hacerlo respecto de otros de los que se pueda extraer enseñanzas para la mejora de la seguridad

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

teniendo en cuenta determinadas circunstancias. Define los accidentes ferroviarios, accidentes ferroviarios graves e incidentes.

c') El Capítulo III, artículos 7 a 13, es dedicado por la ley en anteproyecto al procedimiento de investigación técnica. Afirma los principios de transparencia y participación de los interesados, si bien habilita a la Autoridad para limitar o negar el acceso a la información en determinadas circunstancias, respetando el principio de cultura justa.

Se regula el equipo investigador y la figura de la persona investigadora encargada. Consagra la independencia técnica de las personas investigadoras en el ejercicio de sus funciones, se les atribuye la condición de autoridad pública y se determinan sus potestades.

La norma parte de la previsión de que cuando se haya producido un accidente o incidente incluido en su ámbito de aplicación se deberá notificar a la Autoridad, a través de la secretaría, sin perjuicio del deber de comunicación o notificación a las autoridades judiciales o a otras autoridades administrativas de acuerdo con la normativa vigente. El procedimiento de investigación técnica se iniciará de oficio. En las actuaciones de investigación, se habilita a la Autoridad para realizar cuantas pruebas y solicitar cuantos informes considere pertinentes para alcanzar el objetivo de la investigación, estableciendo la obligación de colaborar de todos los agentes del transporte, autoridades y organismos y, en el caso de accidentes graves derivados de operaciones con hidrocarburos en el medio marino, de la Autoridad Competente para la Seguridad de las Operaciones Marinas en materia de hidrocarburos. Por otro lado, las partes implicadas en los accidentes o incidentes tendrán la obligación de salvaguardar la información obtenida antes, durante o después de los sucesos.

Se determina el contenido del informe final y su régimen de publicidad, así como el alcance no vinculante de las recomendaciones de seguridad y la forma de ejecutarlas o no.

d') El capítulo IV -artículos 14 a 17- regula el régimen de la información de la investigación. La define, determina los fines para los que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

puede ser utilizada y delimita la que tiene carácter reservado. Establece el régimen de información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas y familiares directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como el régimen jurídico de acceso a la información, señalando respecto de la información de carácter reservado el carácter de regulación especial de las disposiciones de la nueva ley en relación con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, norma esta última que rige plenamente respecto del resto. Regula la extensión y límites del deber de reserva de quienes hubieren tenido acceso a información con dicho carácter y las excepciones al citado deber -fundamentalmente por requerimientos judiciales y parlamentarios-. Habilita a la Autoridad para adoptar medidas tendentes a evitar revelaciones de información de carácter reservado para fines distintos a la investigación y dispone que el incumplimiento del deber de reserva determinará las responsabilidades penales, disciplinarias y demás previstas en las leyes.

e´) El capítulo V -artículos 18 a 28- regula las relaciones de la Autoridad con otras instituciones. Tras un primer artículo que declara la independencia de la investigación técnica de accidentes e incidentes de cualquier otro proceso administrativo, judicial o parlamentario y el deber de la Autoridad de mantener relaciones de colaboración con otras instituciones con competencias relacionadas con el accidente o incidente objeto de una investigación técnica, el resto del capítulo se organiza en tres secciones. La sección 1.ª (artículo 19) versa sobre las relaciones con las Cortes Generales, previéndose que la Autoridad elaborará una memoria sobre las actuaciones y recomendaciones realizadas el año natural previo y sobre la información recibida respecto a la implementación de recomendaciones realizadas en años anteriores, que remitirá anualmente a las Cortes Generales. Además, se prevé la comparecencia del presidente de la Autoridad ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados, al menos una vez al año.

La sección 2.ª (artículos 20 a 27) desarrolla las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal. En el caso de que la investigación técnica considerara que el suceso pudiera constituir un ilícito penal la Autoridad lo pondrá en conocimiento de las autoridades judiciales o del Ministerio Fiscal, al igual que cuando hubiere habido víctimas mortales, y asimismo, habrá de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

comunicar la intención de desplazar a su personal investigador hasta el lugar del suceso. También cuando respecto de un accidente o incidente determinado se abra una investigación judicial, la autoridad judicial competente notificará esta circunstancia a la Autoridad. La investigación técnica en ningún modo interferirá en las investigaciones judiciales y se prevén las actuaciones tendentes al cumplimiento de la obligación de cooperación mutua, pudiendo tales actuaciones dar lugar a la celebración de convenios conforme a lo previsto en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con el Consejo General del Poder Judicial, con el Ministerio Fiscal así como con otras autoridades.

Son objeto de previsiones específicas el acceso al lugar del accidente o incidente, la protección de pruebas y acceso a estas y los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso. Cuando la Autoridad realice interrogatorios, las personas a las que se exija prestar testimonio serán informadas de la naturaleza y bases de la investigación técnica sobre el accidente o incidente. Dichas personas tendrán acceso a asesoramiento jurídico y serán informadas del posible riesgo de que su testimonio pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación, así como de las garantías que se les pueden ofrecer para evitar que su testimonio pueda usarse en su contra. También se regula el intercambio de información entre las autoridades judiciales y la Autoridad y el uso adecuado de la información relativa a la seguridad.

En cuanto a los conflictos que puedan surgir durante el desarrollo de la investigación de un accidente o incidente, se resolverán por la autoridad judicial encargada de la investigación judicial. El Ministerio Fiscal velará por la adecuada coordinación entre las investigaciones judicial y técnica, pudiendo recurrir las resoluciones judiciales susceptibles de perjudicar la finalidad de la investigación técnica. También se establecen reglas específicas sobre la participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales.

Finalmente, la sección 3.ª (artículo 28) se ocupa de la colaboración con las Autoridades de investigación técnica de accidentes e incidentes de otros Estados, a cuyo efecto podrán suscribirse acuerdos para la delegación de competencias de investigación.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

d) El título II regula la organización y funcionamiento de la Autoridad.

El artículo 29 establece la estructura de la Autoridad previéndose dos órganos de gobierno (el Consejo y su Presidencia) y una estructura administrativa (tres direcciones de investigación técnica -una para cada modo de transporte- y la Secretaría General).

a´) El capítulo I del título II -artículos 30 a 36- regula los órganos de gobierno. El Consejo estará integrado por la persona que ostente la Presidencia, seis consejeros o consejeras y la persona secretaria del Consejo, esta última con voz, pero sin voto. Le corresponden, entre otras funciones, la aprobación de los informes de investigación finales y de la memoria anual. También regula el nombramiento de la persona que ostente la Presidencia y de los consejeros y consejeras. El nombramiento del primero se hará por el Consejo de Ministros mediante real decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previa conformidad de la comisión competente del Congreso de los Diputados, debiendo tratarse de persona de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad. El nombramiento de los consejeros y consejeras también se hará por real decreto, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, teniendo la comisión competente del Congreso de los Diputados capacidad de veto. Se prevé que el departamento ministerial abrirá un período de consulta pública, previa a remitir su propuesta a la comisión competente del Congreso de los Diputados, para que todas las personas puedan proponer candidaturas, acompañadas de una memoria explicativa y del currículo de la persona candidata. Estas propuestas no tendrán carácter vinculante, pero serán tomadas en consideración para efectuar la selección. El mandato de los consejeros es de seis años, no reelegibles, renovándose por mitades cada tres.

La persona que ostente la Presidencia tendrá rango de director general y junto con los consejeros y consejeras tendrán la condición de altos cargos de la Administración General del Estado, ejerciendo sus funciones con dedicación exclusiva y estando sometidas al correspondiente régimen de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

incompatibilidades. Además, el anteproyecto establece su régimen estatutario y regula las causas de cese.

Finalmente, se establecen las normas de funcionamiento del Consejo en relación con la convocatoria de sus sesiones, determinación del orden del día, *quorum* de constitución y mayoría para los acuerdos. La asistencia a las reuniones será obligatoria y el voto también, salvo que concurran las causas de abstención y recusación previstas en la Ley 40/2015. A las reuniones del Consejo podrán asistir, con voz, pero sin voto, el personal directivo de la Autoridad y otro personal que decida la Presidencia. A iniciativa de cualquiera de sus miembros, el Consejo podrá acordar la asistencia a sus reuniones de expertos y víctimas. Por último, se enumeran las funciones de la Presidencia de la Autoridad, incluyéndose una cláusula residual reconociéndole cualesquiera otras que le atribuya el Estatuto orgánico de la Autoridad o una norma con rango de ley, siempre que no esté reservada a la competencia del Consejo.

b') El capítulo II -artículos 37 a 39- se refiere a los órganos directivos. Regula las direcciones de investigación técnica especializadas por cada modo de transporte, incluyendo su definición y la especificación de sus funciones, pero defiriendo al Estatuto orgánico de la Autoridad la determinación del rango orgánico y los requisitos del nombramiento de la persona titular de las mismas (al igual que en relación con la Secretaría General). Por su parte la Secretaría General será el órgano encargado de la gestión de los servicios comunes y jurídicos de la Autoridad, sin perjuicio de las competencias de la Abogacía del Estado. En cuanto al régimen de contratación de la Autoridad, este se ajustará a lo dispuesto en la legislación vigente sobre contratación del sector público, siendo la persona que ostente la Presidencia su órgano de contratación.

e) El título III -artículos 40 y 41- lleva por rúbrica "Financiación". Prevé los bienes y medios económicos de la Autoridad, constituidos por los ingresos recaudados por determinadas tasas que le sean transferidos, las asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, los bienes y valores que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas de estos, y cualesquiera otros que legalmente pudieran serle atribuidos. En lo que

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

hace al presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero, la Autoridad se someterá a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

f) En la parte final del anteproyecto la disposición adicional primera versa sobre la extinción de los órganos que se refunden para crear la Autoridad, la segunda determina que los nombramientos previstos en la ley procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres y la tercera, obliga a la Autoridad a garantizar que el tratamiento de la información en el marco de las investigaciones técnicas se realice de acuerdo con la normativa general de la Unión Europea y española en materia de protección de datos de carácter personal.

La disposición transitoria única regula el funcionamiento de las comisiones existentes hasta la constitución y funcionamiento efectivo de la Autoridad.

La disposición derogatoria única, tras una primera cláusula general relativa a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la ley, lleva a cabo en el apartado 1 una derogación específica de determinados preceptos legales incluidos en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y en Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. En el apartado 2 prevé que, una vez se apruebe el real decreto por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la Autoridad, quedarán derogados en los términos previstos en el mismo los reglamentos vigentes actualmente en materia de investigación técnica de accidentes en los tres modos de transporte.

La disposición final primera modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, en concreto sus apartados 2, 6, 7, 8, 10 y 11. La disposición final segunda modifica los artículos 137.1, 240.2 y 241 *bis* del TRLPEMM. La disposición final tercera añade un nuevo párrafo al artículo 88.1 y modifica la redacción del artículo 91 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario. En

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

las siguientes disposiciones finales se especifican los títulos competenciales en que se basa la nueva ley (cuarta), se incluye una habilitación para el desarrollo normativo y ejecución de la ley a favor del Consejo de Ministros y de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (quinta), se prevé la aprobación del Estatuto orgánico de la Autoridad mediante real decreto en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley, norma reglamentaria que también establecerá la regulación de los créditos presupuestarios que financiarán la actividad de la Autoridad hasta que esta cuente con un presupuesto propio (sexta) y se establece la entrada en vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el "*Boletín Oficial del Estado*" (séptima).

Segundo.- *El expediente*

Junto con la Orden de remisión de V. E. y el índice de documentos del expediente, fueron enviadas al Consejo de Estado las siguientes actuaciones:

2.1. Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento (24 de mayo de 2019)

Este informe se emitió en respuesta a una consulta sobre determinadas cuestiones relativas al régimen jurídico de una futura Autoridad Administrativa Independiente (AAI) para la investigación técnica que asumiera las funciones de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos (CIAIM), la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF).

Sus conclusiones fueron:

1.ª. Existe un único procedimiento de investigación de accidentes e incidentes marítimos por la CIAIM, que es el que resulta del Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, en particular de sus artículos 17, 22 y 23.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En los casos en que el accidente grave que se investiga esté originado por operaciones relacionadas con los hidrocarburos en el medio marino, el artículo 20 del Real Decreto 1339/2018, de 29 de octubre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino, simplemente contempla algunas especialidades procedimentales que, en ningún caso, suponen merma o interferencia en la independencia de la CIAIM al investigar accidentes.

Ni la cooperación de ACSOM en la investigación de la CIAIM ni su acceso a la investigación técnica de esta para elaborar los documentos relacionados en el artículo 20.2 del Real Decreto 1339/2018 suponen quiebra del deber de confidencialidad establecido en el artículo 265.5 del TRLPEMM. No obstante, estos extremos pueden explicitarse y clarificarse en la redacción de la futura ley de creación de la AAI.

2.ª. La homogeneización del régimen jurídico del deber de reserva de la información obtenida durante una investigación, su alcance, la cesión de esa información a terceros, la intervención de estos en la investigación, la participación en un proceso judicial o en una comisión de investigación parlamentaria de la futura AAI o la configuración de una excepción al derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe efectuarse teniendo en cuenta la reglamentación mínima contenida en las directivas de la Unión sobre accidentes ferroviarios y marítimos, e indisponible en lo regulado por el reglamento (UE) en lo tocante a accidentes de aviación civil tomando en cuenta, entre otros aspectos, determinados criterios sobre el principio de apertura y participación de los afectados en las investigaciones, la delimitación de los documentos sujetos al deber de reserva o confidencialidad y la conveniencia de contemplar en la futura ley de creación de la AAI una excepción de la aplicación de la Ley 19/2013 en cuanto al acceso a la información sobre la que pesa el deber de reserva.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.2. Consulta pública previa (28 de enero de 2020)

Presentaron sus opiniones la Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS), el Sindicato de Bomberos Aeronáuticos, la Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo (APROCTA), el Sindicato Estatal de Profesionales de Seguridad y Salud (SEPROSS), el Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial (COPAC), el Sindicato Español de Líneas Aéreas (SEPLA), la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA), el Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (SEMAF), el Colegio Oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos, la CIAIM, la Asociación de Afectados Vuelo JK5022, el Colegio Oficial y Asociación de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos de España y varios particulares.

2.3. Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (18 de febrero de 2021)

En relación con una consulta sobre la posibilidad de que a la futura AAI para la investigación de accidentes e incidentes de aviación civil, ferroviarios y marítimos se le asignaran funciones de supervisión de esos sectores distintas de la investigación técnica de accidentes e incidentes, concluyó que las normas del derecho de la Unión que regulan la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil, ferroviarios y marítimos impiden que la entidad nacional que asume esas funciones pueda asumir competencias de supervisión propias de las Autoridades Nacionales de Seguridad en cada uno de esos ámbitos (AESA, AESF y Dirección General de la Marina Mercante), al exigir que la investigación técnica sea imparcial e independiente de cualquier tercero implicado.

2.4. Trámite de audiencia e información pública

Presentaron alegaciones diversas organizaciones sectoriales (la Plataforma de Profesionales por la Seguridad en el Transporte, la Asociación Española de Titulados Náutico-Pesqueros -AETINAPE-, la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas -AEFP-, CC.OO., CONFEBUS, APROCTA, AIRBUS, DEFENSE & SPACE y COPAC), asociaciones de víctimas de accidentes de transporte (Asociación de afectados del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

vuelo GW 19525 en los Alpes, Asociación Plataforma víctimas ALVIA 04155 y Asociación de afectados del vuelo JK 5022) y organismos y entidades del sector público (CIAIAC, AESA, ENAIRE, AENA, CIAIM, Puertos del Estado, CIAF, AESF, Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas -INTA- y Centro de Instrucción de Medicina Aeroespacial -CIMA- del Ministerio de Defensa).

2.5. Diligencia de conocimiento del anteproyecto por el Consejo de Ministros en primera vuelta (1 de marzo de 2022), junto con los textos del anteproyecto y la MAIN elevados.

2.6. Oficio de petición de informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (2 de marzo de 2022).

2.7. Informe de la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria (7 de marzo de 2022), sin observaciones.

2.8. Informe de ENAIRE (10 de marzo de 2022)

Formuló observaciones en relación con los artículos 8.6 y 22.1 del anteproyecto.

2.9. Informe de SASEMAR (11 de marzo de 2022)

Señalaba que la modificación de los apartados 2 del artículo 240 y 3 del artículo 241 *bis* del TRLPEMM conllevará un impacto económico negativo para SASEMAR y supondrá una disminución anual de sus ingresos propios de unos 250.000 euros. Dado que SASEMAR arrastra en la actualidad un déficit negativo acumulado de más de 23 millones de euros, se sugería que se modifique la propuesta del texto a fin de que no acumule más pérdidas en próximos ejercicios.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.10. Informe de Puertos del Estado (11 de marzo de 2022)

Propuso que la modificación del TRLPEMM prevista en el apartado uno de la disposición final segunda del anteproyecto no recaiga sobre su artículo 137 sino sobre el artículo 237.

2.11. Informe de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil -CIAIAC- (15 de marzo de 2022)

Como comentario general, indicó que no apreciaba una mayor independencia y control por el Congreso de los Diputados con la creación del nuevo órgano, ya que se relacionaría con él a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Por otra parte, estimaba que el anteproyecto choca y entra en conflicto con la reglamentación de la Unión Europea y de la OACI sobre investigación de accidentes. Consideraba que la nueva estructura y su funcionamiento genera serias diferencias con el *modus operandi* de otras autoridades europeas de investigación de la Red ENCASIA (*European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities*). Finalmente, no apreciaba que la nueva estructura conservara y mantuviera la base de conocimiento organizacional en investigación de accidentes y la experiencia aportada por los miembros de reconocido prestigio, conocimiento técnico y experiencia profesional que conforman los plenos de las actuales comisiones.

Además, formuló observaciones a los artículos 2.2, 3.1, 4.1 y 2, 7.1, 3 y 4, 9.1, 10, 12, 19, 23, 24.1 y 33.2.f).

2.12. Informe de AENA (17 de marzo de 2022)

Reiteró una observación previamente formulada en trámite de audiencia pública en cuanto a la necesidad de modificar o derogar el artículo 134 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, que establece que corresponde a las autoridades aeronáuticas la investigación y determinación de responsabilidades en los casos de accidentes.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.13. Informe de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios -CIAF- (18 de marzo de 2022)

Formuló comentarios y observaciones en relación con el principio de "cultura justa" (artículo 7.4), el derecho de las personas declarantes a que sus testimonios no sean utilizados en su contra ante un tribunal (artículo 11.2), las salvaguardas sobre el uso de la información de la investigación para otros fines (artículos 11, 16, 19 y 22), el deber de reserva y la cesión a las víctimas de información provisional de la investigación (artículo 17.2.b), el seguimiento de las recomendaciones de seguridad (artículo 15), la información a las víctimas, familiares y asociaciones "dentro de las 48 horas siguientes" a un accidente (artículo 17.2.a), las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal (artículo 22), la participación de personas adscritas a la Autoridad como peritos en procesos judiciales (artículo 23, 2 y 3), los órganos de gobierno de la Autoridad (artículos 26 a 32) y otras observaciones puntuales.

2.14. Informe de la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos -CIAIM- (18 de marzo de 2022)

Realizó comentarios a determinadas afirmaciones en la exposición de motivos sobre la optimización de recursos aprovechando las sinergias derivadas de la unión de las tres comisiones existentes y sobre el reforzamiento de la independencia de la nueva Autoridad, así como observaciones a los artículos 1, 5, 11, 12, 13, 14, 17, 22, 23, 24 y 33. En cuanto a la organización de la nueva AAI, se formulaba un juicio negativo pues se considera que es inapropiada para las funciones que debe realizar y que, además, es más costosa y menos independiente que las actuales tres comisiones técnicas existentes. Por ello se proponía que, para ser eficaz, la nueva AAI debería basarse en determinadas premisas, entre ellas, que la Presidencia de la Autoridad debería ser ostentada por persona con formación técnica, experiencia y prestigio profesional y que los consejeros y consejeras no deberían tener dedicación exclusiva y percibirían dietas.

2.15. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa (18 de marzo de 2022), sin observaciones.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.16. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (22 de marzo de 2022), sin observaciones de fondo.

2.17. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior (22 de marzo de 2022), sin observaciones.

2.18. Informe de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) (21 de marzo de 2022)

Planteó observaciones referidas a los artículos 4, 9 y 20, así como a las disposiciones adicional primera, derogatoria única y final primera, con sugerencias de redacción para algunos de dichos preceptos.

2.19. Informe de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) (marzo 2022)

Efectuó comentarios y propuestas respecto de los artículos 2.2, 6, 10.2, 11, 17 y 23 del anteproyecto.

2.20. Informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (4 de abril de 2022)

No formuló observaciones sustantivas, pero sugirió añadir al texto del artículo 1 el ámbito estatal de la AAI y la sujeción de esta al principio de sostenibilidad financiera.

2.21. Informe de la Dirección General de la Marina Mercante (1 de abril de 2022)

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Realizó observaciones a los artículos 2.2, 5 (apartados 2, 3, 4 y 5), 7.3, 9.1.b), 10.4, 14.1, 15.1 y 3, 24.4, 27.2.a), 33.2.g) y a las disposiciones derogatoria única y final segunda.

2.22. Informe competencial del Ministerio de Política Territorial (4 de abril de 2022)

Entendió que el contenido del anteproyecto puede ser dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.20.ª y 21.ª de la Constitución Española. En su opinión, la mención al título competencial debe ceñirse a las materias que, dentro de las citadas cláusulas del artículo 149.1 se conectan con la actividad del transporte en los distintos modos comprendidos en el anteproyecto, concretamente, con las competencias estatales sobre marina mercante y transporte aéreo (20.ª) y sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (21.ª). No resultarían de aplicación, porque no atienden específicamente al sentido y finalidad de la disposición anteproyectada, los demás títulos competenciales citados en tales cláusulas ni tampoco en la 25.ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético.

2.23. Informe de la Dirección General de Aviación Civil (8 de abril de 2022)

Sus observaciones se referían a los artículos 4.1 y 2, 7, 9, 10.2, 15.3, 16.2 y 3, 17.2.b), 22.1 y disposición derogatoria.

2.24. Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (25 de abril de 2022)

Consideró necesario que se realizara, con intervención del delegado de protección de datos del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana un análisis de riesgos y, en su caso, una evaluación de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

impacto en la protección de datos, que permita identificar las garantías necesarias a trasladar al texto legal.

Por lo que respecta al articulado del anteproyecto, propuso la introducción de una cláusula general de respeto de la normativa en materia de protección de datos personales de la Unión Europea y nacional. Además, realizó observaciones al texto de los artículos 17, 18 y 19 en relación con las previsiones sobre comunicación de datos a víctimas, a órganos judiciales y al Ministerio Fiscal, así como en cuanto al acceso a la información, a fin de que se introdujeran garantías específicas en relación a la protección de datos personales.

2.25. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia (5 de mayo de 2022), sin observaciones.

2.26. Informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (12 de mayo de 2022), sin observaciones.

2.27. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública (25 de mayo de 2022)

Señaló la necesidad de someter el anteproyecto al trámite de aprobación previa conforme a lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En cuanto a la regulación proyectada, cuestionó la opción de regular la estructura organizativa de la Autoridad en norma con rango de ley y propuso la inclusión de un nuevo artículo recogiendo el régimen jurídico al que está sometida la Autoridad. Además, formuló observaciones a los artículos 15, 24, 31, 36, 37 y disposición final cuarta.

2.28. Cuatro solicitudes de prórroga del plazo de emisión de informe por el Consejo General del Poder Judicial y oficios de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia concediendo tales prórrogas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.29. Texto del anteproyecto y MAIN (5 de julio de 2022), con inclusión de las observaciones aceptadas.

2.30. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública (27 de julio de 2022), con denegación de la aprobación previa fundamentalmente por razones referidas a la organización de la AAI y su régimen jurídico.

2.31. Informe del Consejo Fiscal (29 de septiembre de 2022)

Realizó comentarios y observaciones relativos al título de la norma, a su exposición de motivos y al articulado. Respecto de la regulación del derecho de información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas, la consideró positiva. Estimó conveniente excluir el régimen de comunicación previa al órgano judicial y al Ministerio Fiscal previsto en el artículo 19, entendiendo asimismo que la redacción dada al artículo 22 sobre las relaciones de la Autoridad con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal no afecta al concepto de deber de reserva y la solución prevista es coincidente con la regulación comunitaria en el sector de la aviación civil. La previsión del artículo 23 no se consideraba problemática en cuanto a la participación como testigo de referencia del perito de la Autoridad.

2.32. Nueva solicitud por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de aprobación previa al Ministerio de Hacienda y Función Pública, junto con los textos modificados del anteproyecto y de la MAIN (10 de noviembre de 2022).

2.33. Nota de la Dirección General de Organización e Inspección del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en contestación a las observaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

2.34. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (25 de noviembre de 2022), sin observaciones.

2.35. Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública (5 de diciembre de 2022).

Tercero.- *Remisión de documentación complementaria*

Mediante orden comunicada de la ministra de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 11 de enero de 2023 ha sido remitido al Consejo de Estado el informe adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en su reunión del día 22 de diciembre de 2022. Asimismo, se enviaron nuevos textos del anteproyecto de ley y de la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), de fecha 10 de enero de 2023, que incluyen cambios a la vista del citado informe, a fin de reemplazar los originariamente remitidos para consulta.

El informe del CGPJ, tras repasar el marco del derecho de la Unión Europea en lo que se refiere a la relación entre las investigaciones de seguridad en los ámbitos del transporte terrestre, marítimo y de aviación civil y las investigaciones judiciales, analiza en particular las normas del anteproyecto que delimitan el ámbito de ejercicio de las funciones de la futura Autoridad en relación con la actuación de la autoridad judicial, así como las reglas que disciplinan la colaboración entre tal Autoridad y los órganos que ejercen la función jurisdiccional.

A partir de la afirmación de la regla de la preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la Administración en el conocimiento de aquellos hechos que pueden constituir una infracción penal, derivada del principio de reserva de jurisdicción establecido en el artículo 117.3 de la Constitución y firmemente establecida en la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras, STC 70/2012, de 16 de abril, F.J. 3), así como en garantía del principio *ne bis in idem* (artículo 25 de la Constitución), el CGPJ formula una

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

serie de observaciones y sugerencias de redacción para incorporar al texto en anteproyecto a fin de garantizar, con la debida suficiencia, las salvaguardas de la exclusividad de la función jurisdiccional. En concreto dichas propuestas se refieren a los artículos 12.2 (apartados c) y d), 19.3.d), 22.2 y 23 del anteproyecto.

Finalmente, el CGPJ realiza consideraciones varias y observaciones para la mejora de la técnica legislativa.

Cuarto.- *Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)*

La MAIN que acompaña al anteproyecto objeto de consulta es de tipo normal.

Analiza la oportunidad de la norma, incluida la adecuación a los principios de buena regulación, en términos similares a los de la exposición de motivos del anteproyecto. Se indica que este está incluido en el Plan Anual Normativo correspondiente a 2022 aprobado en Consejo de Ministros de 11 de enero de 2022 pero no se incluye entre las normas del plan que serán objeto de una evaluación *ex post*.

Tras describir el contenido del texto normativo, se justifica la adecuación competencial de este a lo dispuesto en el artículo 149.1.20.ª, 21.ª y 25.ª de la Constitución Española. Asimismo, recoge la MAIN una pormenorizada descripción de la tramitación, iniciada por la Subsecretaría de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, dando cuenta de las numerosas aportaciones recibidas en cada una de sus fases y motivando su aceptación o rechazo.

En lo que hace al análisis de impactos, la MAIN indica que la creación de la Autoridad tendrá impacto en los capítulos de gastos de los Presupuestos Generales del Estado al suponer la creación de un Consejo cuyos miembros tendrán la condición de alto cargo, con dedicación exclusiva y cuyas retribuciones serán fijadas de acuerdo con lo que disponga la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además, se crearán tres direcciones de investigación técnica y una Secretaría General, cuyas personas titulares

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

tendrán rango de subdirector general. Se sumarán los correspondientes puestos de secretaría. En total, la memoria estima que se crearán 23 puestos que, atendiendo al nivel de retribuciones de 2022, tendrían un coste de 1.468.780,22 euros. Sin embargo, no supondría un incremento neto ya que, paralelamente, se producirían ahorros al prescindirse de las actuales tres comisiones de investigación (ahorros que se cifran en 1.122.740,44 euros). Por otra parte, las necesidades presupuestarias asociadas a medios de la Administración digital se cuantifican en unos 360.000 euros, si bien se indica que, con el fin de garantizar la prestación de servicios TIC adecuada, el ministerio seguiría prestando a la nueva Autoridad los mismos servicios y del mismo modo en que se prestan en la actualidad hasta que de forma progresiva la nueva Autoridad pueda desarrollarlos por sí misma. También habrá que prever gastos derivados del alquiler de dependencias y equipamiento (unos 300.000 euros). En definitiva, se concluye que el incremento de gasto público derivado de la creación de la Autoridad sería de 1.782.740 euros, cifra resultante de la diferencia entre la estimación del presupuesto de la nueva entidad y el presupuesto de las tres comisiones actuales.

En todo caso, dada la regulación prevista en cuanto a fuentes de financiación de la Autoridad, esta tenderá a una autofinanciación progresiva. A partir de la recaudación actual por tasas de seguridad aérea, tasa de ayudas a la navegación marítima y tasa de prestación de servicios y realización de actividades en materia de seguridad ferroviaria, se calcula una media anual entre 2017 y 2019 de 104,03 millones de euros, según el porcentaje de participación que se asigna a la Autoridad (2, 288 %).

Hasta que la Autoridad pueda autofinanciarse mediante su participación en las tasas referidas deberá mantener una doble financiación a través de esa fuente de ingresos y las aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado.

En materia de cambio climático, la MAIN considera que la nueva ley tendrá un impacto potencialmente significativo porque la mejora de la seguridad, especialmente en el medio marino, motivada por la actuación de la Autoridad contribuirá a la prevención de futuros accidentes, incidentes y, por

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

ende, de las consecuencias medioambientales negativas que, en su caso, se pudieran producir.

Por lo demás, se considera que la norma no tendrá impacto sobre la economía general (competencia, empleo, precios o consumidores), ni implicará nuevas cargas administrativas adicionales a las ya existentes y tampoco producirá impacto por razón de género, ni en la infancia y adolescencia y familia, ni desde la perspectiva del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital ni otros impactos significativos.

Y, en tal estado de tramitación, el Consejo de Estado emite el presente dictamen.

I

1. El anteproyecto de Ley sometido a consulta tiene por objeto la creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, como organismo independiente, asumiendo las competencias hasta ahora desarrolladas por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios y la Comisión Permanente de Investigación de accidentes e incidentes marítimos.

2. El Pleno del Consejo de Estado emite su consulta con base en lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Previene este precepto que el Pleno del Consejo deberá ser consultado en los "anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo".

La regulación europea de investigación de accidentes e incidentes ya está incorporada al derecho interno español. En concreto, la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Directiva 2009/18/CE, del Parlamento 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/CE, del Consejo, y 2002/59/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, lo fue por el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y la Comisión permanente de investigación de accidentes e incidentes marítimos. Las Directivas 2004/49/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, lo fueron por el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes ferroviarios y la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios. Por su parte, el Reglamento (UE) n.º 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, se entiende completado por el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

Ahora bien, en la medida en que el anteproyecto consultado completa la regulación existente mediante la adición de diversas previsiones a las vigentes y eleva de rango algunas otras que traen causa directa del derecho europeo, debe considerarse incurso en el mencionado artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980.

2. En cuanto al procedimiento seguido para la elaboración del texto consultado, se han cumplido las exigencias establecidas en el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al que se remite el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Constan en el expediente la memoria del análisis de impacto normativo, integrada por la memoria justificativa, la memoria económica y los

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

informes sobre los impactos presupuestario, económico, por razón de género, por razón de cambio climático, sobre la infancia y la adolescencia, en la familia y en la igualdad de oportunidades.

Se han observado los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública habiendo formulado alegaciones diversas entidades privadas (CONFEBUS, Sindicato de Bomberos Aeronáuticos, Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo, Sindicato Estatal de Profesiones de Seguridad y Salud, Colegio Oficial de Pilotos de la Aviación Comercial, Sindicato Español de Pilotos de Líneas Aéreas, Unión Sindical de Controladores Aéreos, Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviario, Colegio Oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos, Asociación de Afectados del vuelo KJ5022, Plataforma Víctimas Alvia 04155, de afectados del vuelo GW 19525 en los Alpes, de las organizaciones sectoriales de Profesionales por la Seguridad en el Transporte, de titulados náutico-pesqueros, de Empresas Ferroviarias Privadas, Asociación de Controladores de tránsito aéreo y Defense&Space).

Han informado la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, la Dirección General de Aviación Civil, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, ENAIRE, AENA, la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes marítimos, la Dirección General de la Marina Mercante, Puertos del Estado, la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios, la Dirección General de Planificación y Evaluación de la Red Ferroviaria y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

También lo han hecho, conforme con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las secretarías generales técnicas de los ministerios de Hacienda y Función Pública, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Defensa, de Interior, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, y para la Transición Ecológica y Reto Demográfico y de Justicia. El Ministerio de Política Territorial ha informado respecto de las competencias constitucionales habilitantes para promover la iniciativa legislativa de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo 6.º de misma Ley 50/1997. La Agencia Española de Protección de Datos ha informado de acuerdo con lo previsto en el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

artículo 5.3.a) de su estatuto, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio.

El Consejo Fiscal y el Consejo General del Poder Judicial han emitido sus dictámenes.

El Consejo de Ministros en su reunión de 1 de marzo de 2022 tomó razón, en primera vuelta, del anteproyecto.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública otorgó el 5 de diciembre de 2022 la autorización previa requerida.

Se solicitó el 4 de marzo de 2022 informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, conforme con lo prevenido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, sin que se haya emitido.

En consecuencia, ninguna observación se formula al anteproyecto por razón de su tramitación.

II

Sobre los títulos competenciales

La norma proyectada invoca como títulos competenciales los previstos en el artículo 149.1.20.ª de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de marina mercante y transporte aéreo; en el artículo 149.1.21.ª, que se la atribuye con carácter exclusivo sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma y, por último, en el artículo 149.1.25.ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen minero y energético, según establece la disposición final cuarta ("Título competencial") del anteproyecto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En su informe de 4 de abril de 2022, la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial ha llamado la atención sobre la inadecuación de la disposición final cuarta proyectada a los criterios fijados por el Tribunal Constitucional. Propone la supresión de la referencia al artículo 149.1.25.ª CE ("bases del régimen minero y energético").

El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente (Sentencias 87/1987, de 2 de julio; 69/1988, de 19 de abril; y 197/1996, de 28 de noviembre) que, en caso de concurrencia de varios títulos competenciales se ha de atender como criterio general al de "prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica" (STC 197/1996, F.J. 4). En otros términos, se ha de estar al título competencial prevalente para fundar la norma.

En consonancia con lo dicho por el Tribunal Constitucional, las Directrices de técnica normativa previenen que las disposiciones finales citarán:

> "En lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal".

En el caso presente, el anteproyecto tiene por objeto crear una Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de los Accidentes e Incidentes en el Transporte Ferroviario, Marítimo y de Aviación Civil. A la luz de la finalidad de la norma, los títulos competenciales en que fundar la proyectada regulación son los reconocidos a favor del Estado en las materias del transporte marítimo y aéreo (Constitución, artículo 149.1.20.ª) para

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

la investigación de los accidentes e incidentes marítimos y de aviación civil y en materia de transporte ferroviario y terrestre que discurre por el territorio de más de una comunidad autónoma (Constitución, artículo 149.1.21.ª), para los ferroviarios. Así lo previene correctamente la disposición final cuarta del anteproyecto.

No carece sin embargo de fundamento la invocación del artículo 149.1.25.ª de la Constitución, relativa a las "bases del régimen minero y energético", que hace la misma disposición. La memoria del análisis de impacto normativo la justifica en el hecho de que la Autoridad tiene atribuida la competencia para investigar los accidentes e incidentes que afectan a las instalaciones o infraestructuras utilizadas para las operaciones relacionadas con la investigación y explotación de hidrocarburos.

Las plataformas -fijas y móviles- de extracción de productos en el subsuelo marino tienen la consideración de buques a determinados efectos, inscribiéndose en el Registro de Buques. Así las cosas, la competencia reconocida a la futura Autoridad Administrativa Independiente en esta materia encuentra con naturalidad su fundamento en el título marina mercante antes citado. No obstante, no resulta inconveniente acudir a otro como es el previsto en la regla 25.ª del apartado primero del artículo 149 de la Constitución, para fundar la intervención de la Autoridad en sus componentes accesorios integrados, entre otros, por las tuberías de conducción. Por consiguiente, la mención hecha a la regla 25.ª citada por la disposición final cuarta resulta adecuada en relación con el artículo 5.2 del anteproyecto y en consonancia con los títulos invocados por el Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en le investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino.

III

Consideraciones generales

Varias son las cuestiones generales que se han suscitado a lo largo del procedimiento de elaboración del anteproyecto, algunas de ellas

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

ligadas entre sí. En concreto, las relativas a la oportunidad y necesidad de la norma, al rango de ley para todos sus contenidos y a la configuración de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte.

1. *Sobre la necesidad y oportunidad de crear una autoridad única en materia de investigación de accidentes e incidentes*

Las tres comisiones sectoriales de investigación de accidentes han expresado sus reservas a la constitución de una entidad única que asuma las labores actualmente desarrolladas por ellas. Han llamado la atención sobre el hecho de que la unificación de competencias no se adecua a la práctica seguida en diversos Estados miembros de la Unión Europea (Alemania, Francia, Italia, etc.) en los que se mantienen organismos de investigación diferenciados para cada modo de transporte. La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil ha informado que la mencionada unificación choca y entra en conflicto con la reglamentación europea y de la OACI, sobre investigación de accidentes aéreos, si bien no indica específicamente en qué lo hace.

Examinada la regulación internacional y de la Unión Europea aplicable, no se aprecia la imposibilidad jurídica de unificar en un único organismo las labores pretendidas. Algunos Estados miembros han optado por dicho modelo (Países Bajos, Austria y Suecia), sin ser objeto de censura por las instituciones supranacionales. Y los artículos 4.6.a) y 7.1, párrafo primero, *in fine*, del Reglamento (UE) n.º 996/2010 de Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE, contemplan incidentalmente la existencia de una única autoridad multimodal.

Lo que la regulación internacional y europea exige (en el ámbito ferroviario, Directiva 2004/49/CE, sustituida por la Directiva (UE) 2016/798; en el ámbito aeronáutico, el citado Reglamento (UE) n.º 996/2010; en el ámbito marítimo, Directiva 2009/18/CE), es la independencia, la suficiencia de medios y la competencia técnica especializada de la autoridad nacional permanente

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

encargada de las investigaciones de seguridad en los distintos modos de transporte.

Independencia que debe asegurar la inexistencia de cualquier conflicto de intereses o posible interferencia exterior en la determinación de los sucesos investigados y la imposibilidad de la Autoridad de solicitar o recibir instrucciones en relación con estos. Suficiencia de medios financieros y humanos para poder llevar a cabo su labor. Y especialidad de conocimientos técnicos, verificados mediante experiencia, en relación con el modo de transporte en que se ha producido el suceso, de quienes investigan y emiten los correspondientes informes.

Así las cosas, no existe obstáculo para erigir una autoridad única competente para investigar los accidentes e incidentes en los distintos modos de transporte. Hacerlo o no, manteniendo tres órganos distintos según el modo afectado, es cuestión de oportunidad que corresponde al Gobierno valorar y proponer y a las Cortes Generales -en este caso a la luz del rango de instrumento proyectado- fijar. Debe en todo caso ponderarse especialmente si la constitución de una única autoridad ofrecerá mayores ventajas que el mantenimiento del sistema actual. Lo único que se exige es que el modelo elegido respete rigurosamente los criterios antes señalados de independencia, suficiencia y especialidad de conocimientos técnicos.

2. *Sobre la configuración de la autoridad de investigación de accidentes e incidentes como Autoridad Administrativa Independiente*

Se ha cuestionado también la forma jurídica contemplada para la futura autoridad. El anteproyecto la configura como Autoridad Administrativa Independiente, de las previstas en el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En su informe, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública expresó que las funciones asignadas a la nueva entidad -la investigación de accidentes- no se corresponden con las propias de dicha figura: en concreto con las de "regulación o supervisión de carácter

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

externo sobre sectores económicos o actividades determinadas" a que hace referencia el mentado precepto de la Ley 40/2015.

El Consejo de Estado considera que no concurre el reparo aducido. La actividad de regulación y supervisión es consecuencia directa de la afirmación del denominado Estado garante, que ha sustituido al Estado prestador en determinados ámbitos económicos de marcado interés general. El Estado ha cedido su titularidad sobre diversas actividades -tradicionalmente calificadas como servicio público- al mercado, a los sujetos privados. La razón de la cesión ha venido motivada en gran número de casos por la imposibilidad de seguir desarrollándolas con eficacia por razones de su evolución y complejidad tecnológica.

La señalada cesión no ha comportado sin embargo un desinterés o abandono completo del Estado sobre dichas actividades. Solo ha determinado un cambio de su papel. Un papel que se centra ahora en garantizar que las actividades desenvueltas por los sujetos privados se acompasan con los intereses generales.

La legislación y la doctrina han justificado la intervención estatal garante en la noción de riesgo generado por el desenvolvimiento de las actividades por los sujetos prestadores. Intervención precisa para determinar los riesgos permitidos, delimitarlos y repartir las eventuales responsabilidades dimanantes de los daños producidos a sus resultas. Toda la actuación pública encaminada a estas concretas finalidades constituye el objeto propio de la actividad de regulación. Frente a la clásica Policía administrativa dirigida a la defensa frente a los peligros, la regulación y supervisión, tienen por objeto acotar los riesgos generados por las actividades privadas, asegurar el cumplimiento de las normas que lo hacen y determinar las responsabilidades dimanantes de su inobservancia.

La actividad de regulación se concreta en una actuación normativa y no normativa que tiene como destinatarios a los operadores de los sectores económicos afectados, sin vincular por tanto ni a los usuarios ni a los ciudadanos en general -de ahí que el instrumento normativo empleado sea por la general la instrucción o la circular normativa-. Se justifica técnicamente en la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

peculiar posición en que se encuentran los operadores en el mercado, adquirida en virtud de una autorización que no se agota en el momento de su otorgamiento, sino que los ubica en una situación de contenido variable y permanente vigilancia por los poderes públicos.

El alcance de la actividad de regulación es muy amplio. Comprende el establecimiento de técnicas de control para el inicio de la actividad, de exigencias para su ejercicio -sobre la organización y estructura económica del operador, sobre transmisión de títulos habilitantes, etc.-, de comprobaciones del modo de desenvolver las labores y, en fin, de inspección y determinación de responsabilidades en el caso de que el riesgo se haya concretado. No comprende, sin embargo, la determinación de las políticas rectoras de las actividades de mercado concernidas en cada caso -que queda reservada para los gobiernos-. La actividad de regulación es esencialmente técnica, si bien ha de acomodarse a los citados criterios políticos de ordenación que le sirven de guía.

El carácter técnico propio de las actividades reguladas ha hecho que su gestión y tutela se encargue -siguiendo el modelo anglosajón de agencias- a organismos públicos independientes -fuera de la dirección de los gobiernos-, neutrales -fuera de los intereses políticos y de los propios operadores del mercado- y especializados. En el caso de España, se encomiendan a un determinado tipo de Administraciones independientes: en concreto, a las Autoridades Administrativas Independientes, reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La aplicación de lo dicho al caso examinado lleva a concluir que no existe impedimento para calificar la entidad que se pretende crear como Autoridad Administrativa Independiente. Esta tiene por razón de ser la investigación de accidentes en diversos modos de transporte -el marítimo, el ferroviario y el aéreo-. Las actividades desarrolladas por estos participan en mayor o menor medida de la condición de reguladas. Y, entre las potestades administrativas encaminadas a ordenarlas, como se ha señalado, se comprenden las atinentes a su inspección, verificación y supervisión y al examen y determinación de las responsabilidades dimanantes de los riesgos creados por su desenvolvimiento. En consecuencia, la actividad a desarrollar

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

por la futura Autoridad se incardina sin violencia en el concepto de "regulación y supervisión de carácter externo" a que se refiere el artículo 109 de la Ley 40/2015, como elemento definidor de las Autoridades Administrativas Independientes.

La configuración de la autoridad competente para investigar los accidentes en los determinados modos de transporte como Autoridad Administrativa Independiente asegura su independencia orgánica y funcional, exigida por la regulación de la Unión Europea y demás organizaciones internacionales.

3. *Sobre el rango de la norma proyectada y su contenido*

La atribución de la condición de Autoridad Administrativa Independiente al futuro organismo justifica el rango legal de la norma proyectada, en consonancia con lo establecido en el artículo 109.1 *in fine* de la Ley 40/2015.

Cuestión distinta es el contenido concreto del anteproyecto. El Ministerio de Hacienda y Función Pública ha reparado -además del rango de la disposición proyectada- algunas de sus previsiones, haciendo hincapié en que son propias de una norma reglamentaria e impropias de una de rango legal.

El Consejo de Estado coincide con el criterio expresado por el citado Departamento ministerial. Diversas de las previsiones contenidas en el anteproyecto son, en efecto, propias de disposición reglamentaria; en particular, del Estatuto orgánico previsto en su artículo 1.4. Sirvan como botón de muestra de ello gran parte de las determinaciones contenidas en los artículos 1, 31, 33, apartados 3,4 y 5, 38, y 41, apartados 2, 3, 4 y 5.

En consecuencia, se considera procedente depurar el texto del anteproyecto de dichas previsiones -entre otras-, debiendo incluirse en el futuro Estatuto orgánico del organismo o en disposiciones reglamentarias de desarrollo.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

4. *Sobre el principio de especialización de la autoridad proyectada y la configuración de la Autoridad*

Como se ha señalado, además de la independencia y suficiencia de medios, las regulaciones supranacionales requieren que las autoridades encargadas de investigar los accidentes e incidentes estén integradas por personas con conocimientos técnicos especializados en la materia. Así se deduce del Reglamento (UE) n.º 996/2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil; de la Directiva (UE) 2016/798, sobre seguridad ferroviaria y de la Directiva 2009/18/CE, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación en el sector del transporte marítimo. Y a esa exigencia responden todos los arquetipos de autoridades existentes en el derecho comparado.

La exigencia de especialización técnica se funda en la razón de ser de las tareas de investigación: determinar las causas, técnicas y no de otra índole, productoras de los accidentes e incidentes aéreos, marítimos y ferroviarios. Se trata además de una especialización técnica específica, referida a cada uno de los modos de transporte, consecuencia de la distinta naturaleza, de los diversos riesgos y causas de los que provienen cada uno de ellos y de las peculiares técnicas empleadas para esclarecerlos. Como señala la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos en su informe, hay notables diferencias entre los accidentes e incidentes de los diferentes modos de transporte y aún dentro de estos, pues, en los marítimos, cabe distinguir entre los producidos en marina mercante, en marina de pesca y en explotación e investigación de hidrocarburos en plataformas marinas, sin apenas conexión entre ellas. Análoga situación se da respecto de los accidentes aéreos, en los que las causas y circunstancias de los accidentes no son las mismas en el caso de la aviación comercial, la aviación deportiva, los helicópteros o los ultraligeros.

Los expertos lo son por lo general en cada una de las materias y sectores mencionados.

El proyecto prevé el carácter colegial de la Autoridad -seis consejeros y un presidente-. Las labores concretas de instrucción de la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

investigación se encomiendan a las correspondientes direcciones técnicas, especializadas por razón del modo de transporte en el que se produzca el accidente o incidente (artículo 37.1). A estas compete formular las propuestas de informes (artículo 37.2.g). Corresponde por su parte al Consejo aprobar los informes técnicos (artículo 31.2.a); en definitiva, corresponde a este órgano su emisión en sentido estricto. El anteproyecto prevé que el Consejo esté integrado por seis miembros nombrados entre "personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de actuación de la Autoridad" (artículo 32.2. párrafo primero). No contempla un específico reparto entre especialistas de los modos de transporte en el caso de la designación de los consejeros. Antes, al contrario, como señala el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el informe de contestación a las observaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública se "ha optado por un órgano colegiado en el que los vocales no tienen una especialización sectorial por modos de transporte (...) con la finalidad de poder incluir a especialistas en aspectos importantes para la investigación, como son los factores humanos o los aspectos organizacionales, entre otros". Y añade "la especialización por modos, que es necesaria y exigida por la normativa comunitaria para cada uno, se garantiza con las Direcciones Técnicas, cuyo titular debe tener la debida cualificación en este ámbito".

El Consejo de Estado considera que el anteproyecto ni asegura el elemento de especialización técnica de conocimientos requerido por la regulación supranacional, ni se acomoda a los arquetipos de organización de las autoridades instituidos en otros Estados. La especialización técnica requerida no se asegura por el hecho de ser los titulares y el personal de las direcciones técnicas expertos en los distintos modos, pues estas se limitan a formular propuestas al Pleno. Corresponde a este la emisión de los informes finales, pudiendo variarlas o modificarlas. La eventual carencia de conocimientos técnicos específicos de los consejeros sobre los distintos modos de transporte no garantiza la solvencia de los dictámenes emitidos. Lo que la legislación supranacional tiende a asegurar es un pronunciamiento objetivo y preciso de las causas técnicas que motivaron los accidentes e incidentes, excluyendo otros factores que desbordan tan ceñido ámbito. Factores que podrán ser valorados por otras autoridades y en otro tipo de procedimientos. Para la consecución del señalado objetivo, la legislación supranacional exige

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

que la Autoridad -lo que comprende a quien formula jurídicamente el informe- cuente con conocimientos técnicos específicos sobre la materia valorada. En consecuencia, la especialización debe requerirse de quienes emiten definitivamente los informes y predicarse también en relación con cada uno de los modos de transportes, asegurándose además que el dictamen final sea emitido por quienes tienen esa concreta preparación técnica y no en otros modos. Con la regulación proyectada, tal circunstancia no se da pues podría llegarse a una situación en la que bien la mayoría, bien ninguno de los integrantes del Pleno tenga competencia profesional específica en relación con el modo de transporte en el que se produjo el accidente o incidente (artículo 31.2.a).

En consecuencia, el Consejo de Estado considera que deben introducirse en el anteproyecto las modificaciones encaminadas a asegurar dicha especialización en quienes ostenten la condición de consejeros de la Autoridad.

Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

5. *Sobre el ámbito de aplicación objetivo de las competencias de la Autoridad*

El anteproyecto delimita en sus artículos 4, 5 y 6 los accidentes e incidentes de aviación civil, marítimos y ferroviarios que serán investigados por la Autoridad que se crea. La regulación proyectada introduce algunas modificaciones en el régimen actualmente vigente; en concreto, amplía la aplicación del régimen contenido en el Reglamento (UE) n.º 996/2010, del Parlamento y del Consejo, de 20 de octubre de 2010 y modifica algunas de las previsiones contenidas en el Real Decreto 800/2011, de 10 de junio -de accidentes e incidentes marítimos- y en el Real Decreto 623/2014, de 18 de julio -accidentes ferroviarios-. En concreto:

a) En relación con los accidentes e incidentes de aviación civil, habilita a la Autoridad para investigar incidentes no comprendidos en el ámbito

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

del citado reglamento de la Unión Europea y accidentes o incidentes graves en otro tipo de aeronaves distintas de las contempladas en él.

b) En relación con los accidentes marítimos, ciñe, en principio, la competencia de la Autoridad a la investigación de los accidentes muy graves, -si bien permite la relativa a los demás accidentes e incidentes si se considerara que pueden extraerse conclusiones para la mejora de la seguridad, en consonancia con la regulación actual- y de los accidentes graves que afecten a las instalaciones e infraestructuras relacionadas con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marítimo.

c) En relación con el ámbito ferroviario, se atribuye a la Autoridad la competencia para investigar los accidentes graves en la red ferroviaria de interés general y para hacerlo también respecto de aquellos otros de los que, sin merecer tal calificación, se puedan extraer enseñanzas para la mejora de la seguridad.

El Consejo de Estado no formula objeción al ámbito de aplicación definido por la norma, pues sus previsiones, de un lado, se acomodan a las normas supranacionales que resultan de obligado cumplimiento y, de otra parte, entran en el ámbito propio de la decisión del prelegislador.

IV

Observaciones al texto

I. A la exposición de motivos

La exposición de motivos cumple adecuadamente la función de justificar la oportunidad y necesidad de la nueva norma, describe su contenido y novedades, y explica su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Únicamente se formulan observaciones formales. Cuando el apartado I sintetiza la evolución del ordenamiento jurídico español, en consonancia con las normas internacionales y de la Unión Europea que resultan de aplicación, en el ámbito de la investigación técnica de los accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, llama la atención que en su desarrollo la exposición no siga el orden de la enunciación de los distintos modos de transporte contenido en el título de la ley y en el primer párrafo, sino que se refiera, en primer lugar, a la evolución concerniente a la investigación técnica en el ámbito de la aviación civil, en segundo lugar, a la relativa a accidentes e incidentes marítimos y, en tercer lugar, al ámbito del transporte ferroviario. Por su parte, en el párrafo decimoctavo de la exposición de motivos, al recapitular la evolución normativa y orgánica previamente trazada, se vuelve a cambiar el orden de enunciación (esta vez se alude a los ámbitos marítimo, ferroviario y de aviación civil). Por razones de lógica sistemática, es recomendable seguir en todos los casos el mismo orden en la cita de los modos de transporte. Esta misma recomendación es aplicable a la parte dispositiva, en particular y sin ánimo de exhaustividad a la ordenación del contenido de los artículos 2.2, 8.4 y 9.1, así como a la posición de los preceptos incluidos en los artículos 4, 5 y 6. Igual consideración es extensible a la parte final.

La fecha de ratificación por España de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar -Montego Bay, Jamaica, 1982- debe corregirse, indicándose la de 15 de enero de 1997, fecha del depósito del instrumento de ratificación en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

En el apartado II, quinto párrafo, la exposición de motivos alude a que la ley establece el principio de "apertura" y participación de las personas afectadas en las investigaciones. Tal denominación no coincide con la rúbrica del artículo 7, que se refiere al principio de "transparencia" (tampoco prevé un "principio de apertura" la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Por otra parte, al final de este apartado, la exposición de motivos destaca que la ley establece una excepción al derecho general de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Como se verá en relación al artículo 16.2, no se trata

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

propiamente de una excepción sino de un régimen especial permitido por dicha ley, por lo que debe cambiarse la referencia en la parte expositiva.

Al describir el contenido de la ley, el apartado III de la exposición de motivos dice que consta de cuarenta y un artículos distribuidos en tres títulos. En realidad, el anteproyecto distribuye tales artículos en cuatro títulos, uno preliminar y tres numerados, como se dice seguidamente, por lo que debe rectificarse el cómputo.

Cuando se describe el contenido de la disposición derogatoria única, a continuación, se señala que se establece expresamente que los órganos hasta ahora competentes en las materias que pasarán a ser ejercidas por la Autoridad seguirán ejerciendo sus funciones hasta que esta se constituya efectivamente. Para mayor claridad debe reflejarse que tal previsión es el objeto de la disposición transitoria.

II. Al título preliminar

- Al artículo 1 ("*Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil*").Las previsiones contenidas en los párrafos segundo y tercero del apartado 5 de este artículo del anteproyecto, relativos a la relación de puestos de trabajo y a la selección de personal, deberían ser suprimidos al ser propias del Estatuto orgánico previsto en el apartado 4, en consonancia con la consideración general antes formulada.

III. Al título I -capítulos I y II-

- Al artículo 2 ("*Régimen jurídico de la investigación técnica de accidentes e incidentes*")

El párrafo segundo del apartado 1 previene la supletoriedad de la Ley 39/2015, respecto de los procedimientos de investigación técnica de los accidentes e incidentes. Se sugiere que su contenido quede incorporado al

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

párrafo primero ("se regirá por lo dispuesto en esta ley, en las normas reglamentarias que se dicten en su desarrollo y, supletoriamente, por lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas").

- Al artículo 5 ("*Accidentes e incidentes marítimos*")

a) La redacción del inciso inicial del apartado 4 debiera ser objeto de modificación. Dice que "la investigación referida en los apartados anteriores no comprenderá:". Estos últimos delimitan subjetivamente la competencia de la Autoridad. La finalidad del apartado 4 es excluir la competencia de esta para investigar determinados accidentes e incidentes y lo hace objetivamente. Por ello, en aras de la coherencia, debe decir que la Autoridad no investigará (.../...).

b) Se sugiere desglosar en dos la letra a) del apartado 4. Uno, relativo a los accidentes e incidentes marítimos que solo afecten a buques de Estado que presten con carácter exclusivo servicios de carácter no comercial, suprimiendo el calificativo de públicos, pues los hay que los prestan sin tener esta última calificación -caso de los buques destinados a salvamento marítimo-. Y, otro apartado referido a "los buques de guerra y demás adscritos u operados por las Fuerzas Armadas".

La distinción no es baladí, por cuanto, aún excluidos los buques de Estado no comerciales en su totalidad del régimen general de investigación de accidentes, no quedan todos ellos sujetos a la misma regulación en la materia; en particular, los afectos u operados por las Fuerzas Armadas tienen un régimen peculiar no aplicable a los demás buques del Estado.

c) Finalmente, la letra c) del apartado 4 permite excluir de investigación "otros accidentes e incidentes marítimos que se determinen reglamentariamente".

Dicha previsión solo es admisible en la medida en que no exista obligación de hacerlo conforme con las determinaciones del derecho europeo. Según el artículo 2 de la Directiva 2009/18/CE, del Parlamento Europeo y del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Consejo, 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ello -además de los buques de Estado no comerciales, de guerra y de navegación interior- cabe respecto de los buques carentes de propulsión mecánica, buques de madera y construcción primitiva, yates y naves de recreo que no se utilicen para el comercio, a menos que estén o vaya a estar tripulados y lleven o vayan a llevar más de doce pasajeros con fines comerciales y buques de pesca con una eslora inferior a quince metros. Por consiguiente, la habilitación reglamentaria prevista en el proyecto solo cabe en relación con estos ámbitos.

IV. Al título I -capítulo III: Procedimiento de investigación técnica-

- Al artículo 7 (*Principios de transparencia, de participación de los interesados y cultura justa*)

El artículo 7 establece los principios fundamentales que inspirarán y han de observarse en el curso del procedimiento de investigación técnica. En concreto se regulan los principios de transparencia, participación de los interesados y cultura justa.

Por lo que se refiere al principio de cultura justa, el apartado 3 se limita a prever el respeto de dicho principio en el marco del procedimiento de investigación técnica por la Autoridad, favoreciendo la protección de la información reservada y los derechos de las personas declarantes en los términos establecidos en otros preceptos de la ley. No se define en la parte dispositiva dicho principio de cultura justa pero la exposición de motivos dice en el apartado III que se entiende por tal "una cultura en la que no se castigue a los operadores y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos".

En un sentido próximo, el artículo 11.1, párrafo cuarto, de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea -en la redacción dada por la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Ley 1/2011 de 4 de marzo, por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea- recoge que "la información sobre seguridad operacional facilitada voluntariamente en la que no se aprecie dolo o negligencia grave no podrá utilizarse como medio de prueba válido para cualquier tipo de procedimiento administrativo, ni podrá revelarse al público, salvo lo dispuesto en el artículo 19, con el fin de asegurar la continua disponibilidad para poder tomar medidas preventivas adecuadas y oportunas". El artículo 12.1 de la misma ley establece que la información facilitada por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos en el marco del programa no podrá utilizarse para adoptar cualquier tipo de medida desfavorable como consecuencia de dicha información o de incorporarla a procedimientos ya iniciados, salvo que conste de forma manifiesta que las actuaciones realizadas se han producido con dolo o negligencia grave.

Aunque el Reglamento (UE) n.º 996/2010 no se refería inicialmente al mencionado principio de cultura justa, sí lo hace el Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y (CE) n.º 1330/2007 de la Comisión ("Reglamento SNS"). Dicho reglamento define la "cultura justa" en su artículo 2.12) como "aquella en la que no se castigue a los operadores y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando sean acordes con su experiencia y capacitación, pero en la cual no se toleren la negligencia grave, las infracciones intencionadas ni los actos destructivos" (definición, pues, que ha tomado el anteproyecto en su exposición de motivos).

Además, el mencionado reglamento (UE) indica en sus considerandos 36 y 37 que el sector de la aviación civil debe promover una «cultura de la seguridad» que facilite la notificación espontánea de sucesos, haciendo avanzar así el principio de una «cultura justa». La «cultura justa» es un elemento esencial del concepto más amplio de «cultura de la seguridad»,

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

que constituye una piedra angular de un sólido sistema de gestión de la seguridad. La «cultura justa» debe alentar a las personas a notificar información relacionada con la seguridad. No obstante, no debe eximirlas de sus responsabilidades habituales. En este contexto, los trabajadores y el personal contratado no deben exponerse a perjuicio alguno con motivo de la información que hayan suministrado en virtud del reglamento, salvo en casos de conducta dolosa o en situaciones en que se haya producido una omisión manifiesta, importante y grave del deber de diligencia ante un riesgo evidente y una falta profesional grave a la hora de prestar la diligencia que evidentemente se requiere en esas circunstancias, que den lugar a daños previsibles a personas o bienes o que comprometan gravemente el nivel de la seguridad aérea. El considerando 44 señala que, en el contexto del mencionado entorno de «cultura justa», los Estados miembros deben conservar la posibilidad de ampliar la prohibición de utilizar las notificaciones de sucesos como prueba contra los notificantes en procedimientos administrativos y disciplinarios a los procesos civiles o penales. Y el considerando 45 advierte, además, que debe fomentarse y formalizarse la cooperación entre las autoridades judiciales y de seguridad por medio de acuerdos previos que respeten el equilibrio entre los distintos intereses públicos en juego y se centren especialmente en el acceso y la utilización de las notificaciones de sucesos que figuran en las bases de datos nacionales.

De otro lado, en el sector del transporte marítimo, la terminología empleada a efectos similares es la de "trato justo", en particular aplicado a la tripulación. La Directiva 2009/18/CE 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/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, reconoce en su artículo 18 el trato justo de la tripulación ("de conformidad con su legislación nacional, los Estados miembros aplicarán las disposiciones pertinentes de las Directrices de la OMI sobre el trato justo de la tripulación en caso de accidente marítimo"). A este respecto, el artículo 3.4), determina que por "Directrices de la OMI sobre el trato justo de la tripulación en caso de accidente marítimo" se entenderán las Directrices anejas a la Resolución LEG. 3 (91) del Comité Jurídico de la OMI de 27 de abril de 2006 y aprobadas por el Consejo de administración de la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Organización Internacional del Trabajo en su 296 a sesión, de los días 12 al 16 de junio de 2006".

Más allá de tales referencias, no existe una definición vinculante y general para los tres modos de transporte afectados por la ley en anteproyecto del principio de cultura justa (la MAIN lo considera un concepto jurídico indeterminado). En todo caso, si bien la expresión "cultura justa" se acomoda difícilmente a los conceptos actuales existentes en nuestro ordenamiento, no resulta procedente objetar su empleo por tratarse de una terminología incluida en las normas europeas y recibida por otros ordenamientos foráneos. Bajo la mencionada expresión se incluye la denominada "cultura de lo correcto y de la honradez". En todo caso, el Consejo de Estado considera que el empleo de "cultura justa" debería ir entrecomillado a fin de significar su singularidad. El Consejo de Estado por otra parte considera adecuado y preferible que el anteproyecto no incluya en su parte dispositiva una definición prescriptiva y cerrada de dicho principio. Así, junto con las normas sectoriales que sean de aplicación directa, la conceptualización contenida en la exposición de motivos de la ley en anteproyecto podrá operar como contexto interpretativo.

Por otra parte, la redacción del apartado 4 del artículo 7 del anteproyecto, aunque es matizada y pretende introducir un equilibrio a los fines del procedimiento entre los diferentes intereses concurrentes, incluyendo varias salvaguardias (respeto del deber de reserva y de los derechos de quienes declaren en el procedimiento), circunscribe la obligación de la Autoridad al "respeto a los derechos de las personas declarantes". Teniendo en cuenta que el artículo 23.2 prevé ciertas garantías únicamente para "las personas a las que se exija prestar testimonio" cuando la Autoridad realice interrogatorios, cabe preguntarse si el principio de cultura justa no rige respecto de aquellas otras personas o entidades a las que no se les requiera obligatoriamente para dar testimonio, sino que comparezcan en el procedimiento de investigación técnica en uso de su derecho de participación. Una limitación tal podría ser en exceso restrictiva y desincentivadora en cuanto la finalidad última perseguida de esclarecimiento de las causas de los accidentes e incidentes (y no de las responsabilidades), por lo que podría sustituirse la referencia por "personas que participen en el procedimiento".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Al artículo 8 (*Equipo investigador*)

El artículo 8, al regular las pautas de actuación del equipo investigador, establece como garantías de su actuación que "las personas investigadoras actuarán con plena independencia de criterio y no podrán solicitar ni recibir instrucciones de ningún organismo o entidad, público o privado, distinto a la Autoridad en el ejercicio de sus funciones". La referencia a "organismo o entidad público o privado" limita la prohibición de influencia o condicionamiento a personas jurídicas. El Reglamento (UE) n.º 996/2010 dispone en su artículo 11 ("estatuto de los investigadores de seguridad"), apartado 4, que "toda persona que participe en investigaciones de seguridad ejercerá sus funciones de forma independiente y no solicitará ni aceptará instrucciones de nadie, con excepción del investigador encargado o del representante acreditado". Por tanto, debe rectificarse la redacción del artículo 8.3 en el anteproyecto por ser contrario al citado reglamento (UE), contradicción que no se salva por el hecho de que el artículo 8.4 se remita al artículo 11 de la norma de la Unión, ya que lo hace solo a los efectos de determinación de las facultades de que gozarán las personas investigadoras, previstos en los apartados 2 y 3. Esta observación tiene carácter esencial a los efectos del artículo 130 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado.

En el apartado 4, la redacción en cuanto a las facultades de los integrantes del equipo investigador es repetitiva en el inciso introductorio general y luego en los párrafos o letras en que se desarrolla (se duplica la referencia a "las siguientes facultades"). Conviene buscar una formulación que lo evite.

El número 3.º de la letra b) del apartado 4 se refiere a los elementos contemplados en el "párrafo anterior", debiendo referirse al "número anterior".

Por último, cabe sugerir la conveniencia de flexibilizar las listas cerradas de facultades que figuran en las letras b) y c), ya sea añadiendo sendas cláusulas residuales o bien incluyendo en el párrafo introductorio respectivo alguna expresión que indique que las enunciadas son las mínimas que se reconocen (el Reglamento (UE) n.º 996/2010 inicia la enumeración del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

artículo 11.2 diciendo que "el investigador encargado estará facultado, en particular, para:...).

- Al artículo 9 (*Inicio del procedimiento*)

El artículo 9 regula el inicio del procedimiento, comenzando en el apartado 1 por establecer la obligación de notificación a la Autoridad, a través de la Secretaría (debe añadirse "General"), del accidente o incidente incluido en el ámbito de aplicación de la ley. A continuación, se determinan en tres párrafos los obligados a realizar tal notificación según el modo de transporte. Respecto de los accidentes o incidentes graves de aviación civil, el anteproyecto dispone que tal obligación incumbe a "cualquier persona involucrada en el mismo". Además de la falta de concordancia en el número ("accidentes" y "el mismo"), resulta excesivamente amplio dicho ámbito (en tal expresión se incluirían también las víctimas, incluso aquellas que hayan podido sufrir algún tipo de afectación que les impida cumplir con la obligación). Ciertamente la redacción trae causa de lo previsto en el artículo 9 del reglamento (UE), si bien el tenor de este es más limitado pues se refiere a "cualquier persona involucrada que tenga conocimiento de un accidente o un incidente grave lo notificará". No parece lógico que el anteproyecto vaya más allá. En todo caso, tratándose de una norma de la Unión de aplicación directa y que no debe ser introducida en el ordenamiento español por una norma nacional, sería preferible que el anteproyecto en este punto -tal como hace en otros, por ejemplo, en materia de facultades de la Autoridad- se remita al precepto pertinente del reglamento (UE).

- Al artículo 10 (*Actuaciones de investigación*)

La redacción del artículo 10 es confusa cuando en el apartado 1 se refiere al "proyecto de informe final, regulado en el artículo 11 de esta ley". Este último se refiere al "informe final". Por lo demás, no es necesario que en dicho apartado se aluda al "proyecto" de informe final ya que el precepto se inicia con la referencia temporal "durante la investigación", previa pues al producto final. En cambio, en el apartado 2, párrafo segundo, la mención al "proyecto de informe final" es oportuna.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

La última previsión del apartado 2, párrafo segundo, carece de continuidad lógica con lo dispuesto previamente en ese mismo párrafo por lo que es preferible que se configure como un apartado independiente.

- A los artículos 12 (*Recomendaciones de seguridad*) y 13 (*Seguimiento de las recomendaciones de seguridad*).

Los artículos 12 y 13 se refieren al régimen de las recomendaciones de seguridad. Estas pueden emitirse por la Autoridad a la conclusión del procedimiento de investigación técnica de accidentes e incidentes como parte eventual del informe final ("que incluirá, cuando proceda, recomendaciones de seguridad", según el artículo 11.1), aunque también podrán formularse antes en el caso de que se identifique una cuestión crítica de seguridad en el curso de una investigación (artículo 12.3).

La rúbrica del artículo 12 es en exceso genérica y debiera concretarse con arreglo a su contenido (p. ej. alcance y efectos de las recomendaciones de seguridad). Por su parte, la rúbrica del artículo 13 es parcial ya que alude al "seguimiento de las recomendaciones de seguridad", utilizándose dicho término luego en un sentido distinto más específico en el apartado 3, como "seguimiento de su estado de cumplimiento". Pero el artículo 13 regula además el cumplimiento (apartado 1) y la comunicación de dichas recomendaciones (apartados 2 y 4). Por tal razón, la rúbrica debería ampliarse para abarcar todas las previsiones del precepto.

En ambos artículos se utiliza la expresión "destinatario o implementador final". Como han puesto de manifiesto diversos organismos en sus alegaciones, el último término es inusual y no tiene un sentido jurídico concreto en el lenguaje ordinario ni está definido por la Real Academia Española. Además, si se tratara de sinónimos, es innecesario su empleo. En caso de que tenga un sentido específico y se usen como términos alternativos, debería buscarse una expresión jurídica consolidada en castellano del mismo significado.

Resultan vagas desde un punto de vista temporal las disposiciones del artículo 13 que, al menos en lo que hace a transmisión de las

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

recomendaciones de seguridad (apartados 2 y 4), deberían fijar un plazo o una indicación de que se comuniquen a la mayor brevedad posible.

En relación a la previsión de un registro público de las recomendaciones emitidas por la Autoridad, procede tener en cuenta, como ha observado la Dirección General de Aviación Civil, que en el ámbito de la aviación civil en virtud del Reglamento (UE) n.º 376/2014 ("Reglamento SNS"), fue creado el Repositorio Central Europeo, gestionado por la Comisión Europea. En dicho Repositorio se incluyen los informes finales de las autoridades encargadas de investigar los accidentes de aviación civil (artículo 9.2 del Reglamento SNS), donde normalmente se recogen las recomendaciones de seguridad. Sin embargo, en su configuración por la norma de la Unión dicho repositorio no es público sino que se establecen límites a la divulgación de la información en él contenida (artículos 10 a 16), respecto de la que tendrán pleno acceso en línea cualquier entidad encargada de regular la seguridad de la aviación civil o cualquier autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en la Unión, pero solo las partes interesadas enumeradas en el anexo II podrán solicitar acceso a determinados datos contenidos en él a través de la presentación de un formulario.

No obstante, las prevenciones de la Dirección General de Aviación Civil, la creación por el anteproyecto de un registro público de recomendaciones de seguridad emitidas por la Autoridad, así como de las razones alegadas en su caso por los destinatarios de aquellas para no cumplirlas, no colisiona con lo dispuesto en el Reglamento SNS para el Repositorio Central Europeo. El nuevo registro nacional previsto y el repositorio tienen diferente ámbito (uno se refiere solo a recomendaciones de seguridad, el otro a toda la información recogida a partir de la notificación de sucesos de la aviación civil) y finalidad (la del repositorio es facilitar el intercambio de la información almacenada en las bases de datos de los Estados miembros). Además, si bien no es presumible que las recomendaciones de seguridad incluyan datos personales, a diferencia de las informaciones incluidas en el Repositorio Central Europeo, el registro de la Autoridad española deberá garantizar en todo caso la aplicación de la normativa sobre protección de datos de carácter personal conforme la disposición adicional tercera del anteproyecto. Por ende, en el artículo 14.3 se impide cualquier eventual discrepancia entre el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

régimen nacional y el de la UE al preservar expresamente la aplicación de lo dispuesto artículo 14.1 y 2 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 en cuanto a restricciones para la publicación o utilización de determinados registros relativos a la investigación de accidentes o incidentes en el ámbito de la aviación civil.

V. Al título I -capítulo IV: Régimen de la información de la investigación-

Este capítulo define qué se entiende por información de la investigación y determina la que tiene carácter reservado, así como la extensión y límites de dicho carácter reservado. Se establece que la información de la investigación solo podrá ser utilizada para los fines propios de esta, sin perjuicio del derecho de información de las víctimas, sus familiares y las asociaciones de víctimas y familiares directamente relacionadas con la investigación de que se trate, así como del derecho de acceso a la información por parte de terceras personas, de acuerdo con lo previsto en la ley, regulándose específicamente en detalle ambas cuestiones. El anteproyecto aborda en este punto, pues, una cuestión altamente sensible ya que han de cohonestarse intereses concurrentes diversos, así los de la propia investigación técnica con los derechos de información y acceso a la información.

El Consejo de Estado entiende que, en términos generales, la redacción prevista en el anteproyecto es equilibrada y proporcionada, conteniendo precisiones y matices suficientes para permitir un *modus operandi* respetuoso con los distintos derechos e intereses en juego. Se han incluido en tal sentido observaciones formuladas por diversos organismos, así el régimen especial en el ámbito de la aviación civil (artículo 14.3) o expresiones que permiten un juicio de ponderación caso por caso (por ejemplo, en el artículo 15.2: "siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso") o un mecanismo que permite dar audiencia previa a la Autoridad antes de la decisión judicial, sin perjuicio de que prevalezca esta (artículo 17.3 *in fine*).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Sin perjuicio de ello, cabe sugerir algunos cambios en el texto a fin de mejorar ciertos aspectos.

- Al artículo 15 (*Información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas y familiares directamente relacionadas con la investigación de que se trate*)

En cuanto a la previsión del artículo 15.2.b) sobre la posibilidad de que la Autoridad facilite información sobre las declaraciones provisionales que en su caso se hayan emitido, algunas de las comisiones actualmente existentes (CIAF, CIAIM) han advertido de los eventuales inconvenientes de trasmitir esta información a las víctimas, familiares y asociaciones de víctimas directamente relacionadas con la investigación, pues los elementos provisionales pueden ser finalmente descartados, además de que no está claro a qué se refiere la expresión "declaraciones provisionales". Hay que tener en cuenta que los testimonios y otras declaraciones tienen, como regla general, carácter reservado según el artículo 14.2.a), incumbiendo el deber de reserva, entre otros, a las víctimas, sus familiares y asociaciones de conformidad con el artículo 17.1, párrafo segundo. Aunque siempre la Autoridad, discrecionalmente, podrá no facilitar información provisional si considera que perjudica los objetivos de la investigación, debe ponderarse la conveniencia de mencionar las declaraciones provisionales en el precepto de información a las víctimas, sus familiares y asociaciones debido a las distorsiones que puede ocasionar en su conocimiento o percepción de los hechos, caso de que tales declaraciones provisionales luego no resulten confirmadas. Por otra parte, de la redacción no resulta claro si se trataría de informar sobre el hecho en sí de la existencia de dichas declaraciones provisionales o sobre su contenido (puesto que se habla de "el contenido de los informes preliminares o las declaraciones provisionales que en su caso se hayan emitido"), considerándose más adecuado lo primero.

Como ha recordado la Agencia Española de Protección de Datos, la finalidad pretendida con esa comunicación es la de facilitar información sobre el avance de la investigación técnica, lo cual deberá respetar plenamente la normativa sobre protección de datos (sujeta a los principios de limitación de la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

finalidad, proporcionalidad y minimización de datos), como en efecto prescribe la disposición adicional tercera del anteproyecto.

- Al artículo 16 (*Régimen jurídico de acceso a la información*)

El artículo 16, apartado 2, dispone, respecto a la información de carácter reservado obtenida en una investigación técnica, que se le aplicarán las previsiones de la ley, constituyendo estas una regulación específica o especial -no una excepción- del derecho de acceso a la información pública permitida en el apartado 2 (no "segundo" como dice el anteproyecto) de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Al artículo 17 (*Extensión y límites del carácter reservado de la información*)

En el artículo 17 el apartado 1 determina en sus dos primeros párrafos las personas que están obligadas por el deber de reserva respecto de la información de la investigación. El tercer y último párrafo se refiere al alcance temporal del deber de reserva; dada la distinta naturaleza de la previsión, podría constituir un apartado diferenciado.

El Consejo General del Poder Judicial formuló objeción a la redacción del apartado 3 por cuanto se podría entender que, con la audiencia previa a la Autoridad, se podría estar sometiendo la actividad probatoria a diferentes e importantes condicionantes, lo que podría constituir una injerencia inadecuada en el proceso penal, potencialmente generadora de dilaciones. En todo caso, al prever el último párrafo del precepto que "una vez realizadas por la Autoridad las consideraciones que estime oportunas corresponderá al órgano requirente adoptar una decisión, que será definitiva", queda claramente establecida por la ley en anteproyecto la prevalencia de la decisión jurisdiccional. A fin de evitar eventuales retrasos injustificados en la presentación de alegaciones por parte de la Autoridad ante el órgano judicial requirente, se ha introducido un plazo máximo de 24 horas a tal efecto.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En el apartado 4 es errónea la referencia que se hace al artículo 29 de la ley, que debe sustituirse por el artículo 28.

Como mejora sistemática, se aconseja que el segundo párrafo del apartado 5, relativo a las responsabilidades derivadas del incumplimiento del deber de reserva, se configure como un apartado propio. Este podría ser el 6, trasvasando el actual contenido de este como segundo párrafo del apartado 5, de modo que se agruparían así en dicho apartado 5 las medidas a adoptar por la Autoridad para articular la garantía del deber de reserva.

VI. Al título I -capítulo V: Relaciones con otras instituciones-

Los artículos 18 a 28 del anteproyecto han sido objeto de una profunda reelaboración a la vista del informe del Consejo General del Poder Judicial, en particular los referidos a las relaciones de la Autoridad con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal. Dado el mayor desarrollo de la regulación a este respecto se ha optado por subdividir el capítulo en tres secciones: 1.ª relaciones con las Cortes Generales, 2.ª relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal y 3.ª colaboración con otras autoridades de investigación técnica de accidentes e incidentes (debe eliminarse el plural del adjetivo "técnicas" en la rúbrica de la sección y del artículo 28). Se parte en todo caso de los principios de independencia de la investigación técnica de accidentes e incidentes en el transporte y de colaboración entre instituciones.

- Al artículo 18 (*Colaboración con otras instituciones en el marco de las investigaciones técnicas*)

En el apartado 1 del artículo 18 la referencia a "proceso" debe cambiarse por "procedimiento".

- A la sección 1.ª (*Relaciones con las Cortes Generales)*

El artículo 19.2 ha de aludir en plural a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- A la sección 2.ª (*Relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal)*

En primer término, el Consejo de Estado debe señalar que resulta conveniente revisar al tenor de diversos preceptos (artículos 21, 24, 25.2, entre otros), a fin de evitar una redacción que inste u obligue a los órganos judiciales a llevar a cabo determinadas actuaciones, pues, ni es ese el sentido de las citadas previsiones, ni sería la ley en anteproyecto la sede adecuada para hacerlo.

El artículo 20 incluye en su apartado 1 la obligación de la Autoridad de comunicar a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal la comisión de los actos enmarcados en el accidente o incidente investigado que conozca o sospeche que pudieran constituir un ilícito penal. Esta obligación de participar la *notitia criminis* está ya prevista conforme a la legislación procesal penal vigente (de hecho, en diferentes alegaciones se ha pedido que se suprima por redundante) y es ajustada al deber de reserva, tal como se configura en el artículo 17 pues queda expresamente preservado (si bien CIAF y CIAIM consideran que pudiera menoscabar la finalidad propia de la investigación técnica). El plus que el anteproyecto aporta en este precepto es la concreción de a quién incumbe esta comunicación dentro de la Autoridad, en particular a la persona que ostente la Presidencia, lo que se estima adecuado de acuerdo con sus funciones de representación *ad extra* (artículo 36.2.a) y l).

Además, se prevén en el apartado 4 los convenios de cooperación que la Autoridad podrá firmar con el CGPJ y el Ministerio Fiscal. Tal previsión sigue lo establecido en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 en relación a los "acuerdos previos", si bien el anteproyecto extiende su ámbito de aplicación a los otros dos modos de transporte que comprende, determinando en todo caso su caracterización y régimen jurídico. Aunque para la aviación civil el reglamento (UE) no debe ser objeto de incorporación al ordenamiento español pues es directamente aplicable, el CGPJ ha requerido que se incluya el contenido que tendrán dichos acuerdos previos para salvaguardar el principio de legalidad en los ámbitos marítimo y ferroviario, dado que los acuerdos previos son administrativos y carecen de efectos normativos. Al respecto trae a colación, como antecedente, el Acuerdo

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Marco de colaboración suscrito el 2 de febrero de 2015 entre el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, los ministerios de Justicia, de Interior y de Fomento y la CIAIC, así como la conclusión octava del dictamen de 22 de abril de 2021 de la Comisión de Investigación del Congreso de los Diputados, relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair por la que se recomendaba al Gobierno solicitar un informe sobre el encaje constitucional de dicho acuerdo marco dado que podría estar vulnerando derechos fundamentales al limitar las competencias jurisdiccionales.

Se establece por el anteproyecto que dichos convenios serán de los previstos en el artículo 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. A este respecto ha de recordarse lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 47.1, conforme al cual "no tienen la consideración de convenios los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles". Dado que los citados convenios irán más allá de meros protocolos de actuación o declaraciones generales y generarán auténticas obligaciones jurídicas, se considera pertinente darles cobertura legal, así como a los aspectos que podrán incluir, en particular para los citados ámbitos marítimo y ferroviario.

- Al artículo 21 *(Acceso al lugar del accidente o incidente)*

El apartado 2 de este artículo prevé de forma genérica que tanto la investigación judicial como la investigación técnica deberán respetar y coordinarse con las necesarias labores de asistencia a las víctimas, actuaciones médico forenses y de Policía científica, sin aludir a ningún marco temporal ni espacial. Según la rúbrica del precepto este regula el acceso al lugar del accidente o incidente, en tanto que el apartado 2 establece un deber de coordinación y respeto a la labor de otras autoridades y cuerpos que más bien debería ubicarse en el artículo 18 por su carácter general, salvo que se pretenda establecer específicamente para las operaciones *in situ*, en cuyo caso debería introducirse tal concreción para dar sentido a la previsión en el marco del acceso al lugar de los hechos.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Al artículo 22 (*Protección de pruebas y acceso a las mismas)*

El artículo 22 ha sido redactado admitiendo las observaciones del CGPJ de modo que quede garantizada la preferencia o precedencia de la jurisdicción penal sobre la investigación técnica de accidentes. Así, se ha incluido la necesidad de autorización judicial para que la Autoridad (sus investigadores) pueda realizar determinadas actuaciones como la recuperación de los registradores de datos u otros componentes o bien para la modificación, alteración o destrucción de pruebas. Igualmente, se ha dejado claro que la incautación y custodia de los restos materiales del accidente o incidente corresponde a la autoridad judicial (no es necesario que el apartado 1 se inicie diciendo a tal efecto que ello se hará "de acuerdo con el derecho nacional", inciso que procede de la explicación del informe del CGPJ en cuanto a cuál es el régimen aplicable según la legislación española vigente pero que, tal como figura en el texto consultado, resulta extravagante; no hay duda de que se aplica el derecho nacional y no un derecho extranjero).

Cuando el apartado 5 establece un plazo de quince días desde la solicitud de la Autoridad para que la autoridad judicial se pronuncie en relación a cualquier uso de las pruebas que requiera su modificación o destrucción, la redacción parece ("requerirá") establecer un mandato de aprobación previa. Lógicamente, el sentido es que la autoridad judicial deberá pronunciarse en dicho plazo, pero no puede predeterminarse el sentido de su decisión por lo que debe cambiarse la redacción del precepto para evitar el equívoco.

- Al artículo 23 *(Los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso)*

El artículo 23 incluye en sus dos apartados sendas previsiones que versan sobre objetos distintos. El apartado 1 se refiere a la información que la Autoridad deberá dar a la autoridad judicial, a petición de esta, sobre el progreso de la investigación técnica. Esta obligación no se corresponde con naturalidad dentro de la rúbrica del precepto y, estando más próxima al deber de colaboración con las autoridades judiciales, debiera trasladarse a un precepto más genérico (por ejemplo, el artículo 20).

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Por lo que se refiere a la previsión contenida en el apartado 2, en relación con los derechos de las personas reclamantes, como se ha observado anteriormente respecto del artículo 7.4, además de las personas a las que se exija prestar testimonio también pueden declarar voluntariamente otras personas en uso de su derecho de participación, por lo que se suscita la duda de si las garantías previstas también les son extensibles.

La posibilidad ("el posible riesgo") de que el testimonio de las personas que declaren pueda servir para su inculpación en un procedimiento subsiguiente a la investigación ha sido severamente criticada por varios organismos que han presentado alegaciones. En esencia, consideran que, habida cuenta de experiencias previas y de los principios de cultura justa y no culpabilización, la existencia del mínimo riesgo de que las declaraciones sean usadas en contra de quien las realiza en un proceso judicial conduce a que los declarantes rechacen colaborar o responder a nada (no tienen obligación de hacerlo), quedando así privada la investigación de información fundamental y muy valiosa. Por ello, se ha solicitado que se prohíba expresamente que los testimonios ante la Autoridad puedan ser utilizados para inculpar a personas en procedimientos judiciales. Asimismo, se ha alegado que el derecho a ser informados de todas las garantías que les pueden asistir para evitar que su testimonio sea usado en su contra es insuficiente pues tales garantías son escasas.

Por su parte, el CGPJ ha recordado en su informe que, respetando la finalidad propia de la investigación técnica de accidentes e incidentes, que no incluye la determinación de culpabilidades o responsabilidades, ello no puede obstar a que eventualmente se deriven responsabilidades a raíz de la declaración de las personas profesionales a las que se exija prestar testimonio, respetando siempre las garantías del derecho de defensa, que habrán de entenderse integradas en el derecho de acceso al asesoramiento jurídico al que se refiere el anteproyecto.

El tenor final del artículo 23.2 puede decirse que responde a una solución de compromiso en la que se han limado expresiones presentes en versiones previas del texto. También han de tenerse en cuenta otras prevenciones establecidas a lo largo de este, como por ejemplo en el

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

artículo 12.2 ("las recomendaciones de seguridad no podrán constituir presunción de culpa o de responsabilidad por un accidente o incidente"). En todo caso, la finalidad y los límites de la investigación técnica de accidentes e incidentes no pueden prevalecer de manera absoluta sobre cualquier otro interés público, como es el de la persecución del delito, estimándose que el texto del anteproyecto contiene previsiones equilibradas al efecto.

Desde un punto de vista formal, en la letra b) debe corregirse la descoordinación de número existente al inicio ("dichas personas") y la falta de concordancia con el pronombre empleado (se "le" puedan ofrecer).

- Al artículo 24 (*Intercambio de información*)

Este artículo regula el intercambio de información obtenida en sus respectivos procedimientos por la Autoridad y las autoridades judiciales, haciéndolo con el debido respeto a la preferencia de la jurisdicción penal (acceso imperativo para la autoridad judicial según el apartado 3 y únicamente posibilidad de solicitud para la Autoridad conforme al apartado 2).

Únicamente cabe señalar la innecesariedad -y hasta la inconveniencia- del primer inciso del apartado 1 ("Dado que la obtención de información por parte de las autoridades judiciales y de la Autoridad en el curso de sus procedimientos se somete a diferentes normativas que establecen distintas garantías en función de la naturaleza de las investigaciones que se realizan"), pues es de carácter meramente (auto)explicativo y no se corresponde con el carácter prescriptivo que debe tener el lenguaje de la parte dispositiva de la ley.

- Al artículo 25 (*Uso adecuado de la información relativa a la seguridad)*

El apartado 1 del artículo 25, que prevé que los informes finales de la Autoridad serán publicados a través de su sede electrónica, dado su carácter público, no está ubicado correctamente en una sección de la norma relativa a las relaciones con el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal. Su contenido debe trasladarse al artículo 11 donde se regula el informe final.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Tampoco tiene sentido repetir en la primera previsión del apartado 2 que "el informe declarará que el único objetivo de la investigación técnica debe ser la prevención de futuros accidentes e incidentes sin determinar culpas o responsabilidades", algo ya expresado con mayor acierto formal y sistemático en el artículo 3. En todo caso, en el párrafo segundo, huelga el inciso inicial explicativo "por esta misma razón, debido a lo limitado del objeto del informe de la investigación técnica".

Por tanto, se recomienda suprimir íntegramente el apartado 1 así como los dos incisos señalados del apartado 2, dejando el artículo 25 únicamente referido a las singularidades de la interacción entre las actuaciones judiciales y las de la Autoridad.

- Al artículo 27 (*Participación de personas adscritas a la Autoridad en procesos judiciales*)

El artículo 27 establece en su apartado 2 el régimen de las solicitudes por órganos judiciales de informes periciales de la Autoridad. A tal posibilidad se ha opuesto en sus alegaciones la CIAIAC por entender que dicha previsión choca con el punto 7 del apéndice 2 del anexo 13 de la OACI. Si bien es cierto que este indica que "en aras de la seguridad operacional y de conformidad con el Capítulo 3, 3.1, de este Anexo, los Estados deberían considerar no obligar al personal de investigación a emitir opiniones sobre cuestiones de culpa o responsabilidad en procesos civiles, penales, administrativos o disciplinarios", debe observarse que esta indicación tiene el carácter expreso de "recomendación". En el mismo sentido contrario, pero por distinta causa la CIAF ha formulado la objeción de que con este precepto se abre la puerta a que personal de la Autoridad realice tareas periciales para los tribunales, lo cual es considerado inconveniente y también innecesario pues los tribunales pueden contar con otros especialistas y entidades válidos ajenos a la Autoridad de investigación para ejercer como peritos, tal como de hecho ha venido sucediendo. No está claro que los informes periciales de la Autoridad a que se refiere el precepto tengan un objeto y fin distinto al de la investigación técnica, cuya información no va dirigida a dilucidar responsabilidades. El Consejo Fiscal considera en su informe que el perito judicial no debería

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

ser nombrado personal investigador de la Autoridad dado el carácter diferente y paralelo de los procedimientos de investigación técnica y de investigación judicial.

La MAIN no explica la razón de esta novedad ni su necesidad, por lo que ante la fuerte oposición de las comisiones de investigación actuales, así como de otros alegantes, convendría sopesar esta medida y, de mantenerse, justificarse debidamente y aclarar mejor su sentido y ámbito. En cierto modo, para paliar esta eventual necesidad de acudir a peritos de la Autoridad, el anteproyecto en su última versión ha previsto en el artículo 25.2 que "las autoridades judiciales podrán constituir, si lo estiman necesario, un equipo independiente de expertos y profesionales en el ámbito del transporte de que se trate para que emitan un dictamen técnico sobre el accidente o incidente correspondiente que pueda asistir al juez en la valoración de las responsabilidades penales del accidente". Asimismo, se reitera la aplicación en todo caso de lo previsto en el artículo 17 sobre la extensión y límites del carácter reservado de la información.

- Al artículo 28 (*Colaboración con otras Autoridades de Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes*)

Ha de revisarse su redacción. El inciso introductorio del segundo párrafo del apartado 1 se refiere a "en los mismos supuestos", cuando lo que se regula a continuación (colaboración respecto de accidentes o incidentes en territorio español) es un supuesto inverso al del párrafo primero (accidentes o incidentes fuera del territorio español), por lo que debe eliminarse tal inciso. El pronombre "este" no concuerda con la referencia a "la persona investigadora encargada", lo que dificulta la comprensión del precepto.

Por otra parte, en cuanto a la expresión "Estado del explotador" en el apartado 3, si bien "explotador" es un término que figura con un sentido específico en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (artículos 52.1, 72.12 y 82), dado que fuera de ese contexto, en el lenguaje habitual, puede tener connotaciones distintas, convendría precisar que se trata del "Estado del explotador de la aeronave".

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En el párrafo tercero del apartado 4 resulta confuso que se hable, en el contexto de investigaciones técnicas, de "investigaciones de seguridad".

VII. Al título II

El título II del anteproyecto se refiere a la organización y funcionamiento de la Autoridad. En un primer artículo (artículo 29), se describe la estructura organizativa de la Autoridad, enumerándose y desarrollándose a continuación en dos capítulos sus órganos de gobierno y directivos.

Es ostensible que la regulación del anteproyecto en esta materia, pese a que los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, no exigen ningún contenido mínimo para la ley de creación de las Autoridades Administrativas Independientes, es muy completa y detallada. La independencia con que estas han de ejercer sus funciones hace que su régimen jurídico esté constituido por un grupo normativo (su ley específica, sus estatutos y las normas reglamentarias que los desarrollen, como prevé el artículo 1.4 del anteproyecto), entrando solo a continuación a jugar supletoriamente la legislación general, siempre y cuando sea compatible con la naturaleza y autonomía de aquellas. Por tal razón se justifica que el grupo normativo aplicable a la Autoridad prevea todos aquellos aspectos precisos para garantizar el ejercicio independiente y específico de sus competencias, sin perjuicio de que no es imprescindible ni conveniente dar rigidez de ley a determinados contenidos más propios de reglamento, como ya se ha dicho.

El anteproyecto regula de manera innecesaria y hasta excesiva algún punto (por ejemplo, lo relativo a la retribución de los órganos de gobierno, las indemnizaciones por asistencia de expertos, etc.) cuya regulación podría deferirse al futuro Estatuto orgánico de la Autoridad.

En las alegaciones formuladas por otros órganos se han expresado posiciones muy críticas respecto de la organización prevista para la Autoridad, señalándose que la composición de sus órganos de gobierno no incrementa la independencia respecto de las comisiones actuales por el mero hecho de que sus miembros hayan de obtener la conformidad por el Congreso de los Diputados o no ser vetados por este, así como que el procedimiento de

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

selección y nombramiento puede incentivar el reparto y las interferencias políticas, alejando a la Autoridad que se pretende crear de los objetivos propios de la investigación técnica de accidentes e incidentes en el transporte. Asimismo, se ha cuestionado la necesidad de que la Presidencia y los puestos de consejero o consejera tengan dedicación exclusiva, especialmente cuando serán las direcciones de investigación técnica las que realicen materialmente dicha investigación.

Procede remitirse a la consideración general hecha antes en lo tocante a la composición proyectada del Consejo.

- Al artículo 31 (*Funciones del Consejo)*

El artículo 31 determina las funciones del Consejo en su apartado 1, en la doble vertiente de funciones de decisión relativas a la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil y aquellas relativas a la organización y funcionamiento de la Autoridad. Su redacción debe corregirse suprimiendo "con las relacionadas con".

A continuación, el apartado 2 enumera las funciones necesarias e indelegables del Consejo. No se presentan en un orden comprensible, recomendándose que tras mencionar en las letras a) y b) las dos más importantes, el resto siga de manera lógica el orden de los propios preceptos de la ley en anteproyecto (por ejemplo, "acordar" -más que "determinar"- el inicio de una investigación técnica según lo previsto en el artículo 9.2 estaría antes que resolver sobre las solicitudes de divulgación de la información obtenida conforme al artículo 17).

- Al artículo 32 (*Nombramiento y mandato de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y Consejeras*)

En el artículo 32 se regula con detalle el proceso de selección y nombramiento de la persona que ostente la Presidencia y de los consejeros y consejeras, incluyendo la intervención en ambos casos de la comisión competente del Congreso de los Diputados.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

En el apartado 1, párrafo segundo, se fija el plazo de antelación de tres meses previos a la finalización del mandato de la persona que ostente la Presidencia "a sustituir", para que la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana presente la candidatura de quien vaya a sucederle. El anteproyecto adolece de un empleo confuso del término "sustitución". La distinción entre sucesión y sustitución se desprende correctamente de las previsiones de los artículos 34.2 -en este supuesto se habla de "sucesor o sucesora", aunque seguidamente habla de manera confusa de "persona sustituida"- y 35.2, párrafo segundo, que en otro sentido distinto al del artículo 28 prevé la sustitución de la persona que ostenta la Presidencia. Debe eliminarse, pues, en el artículo 32.1 la expresión "a sustituir" (que, además, no es necesaria).

Por lo que se refiere a la renovación por mitades cada tres años de los consejeros o consejeras, prevista en el apartado 3, requerirá para hacerla posible de una disposición adicional que establezca un mandato solo de tres años para la mitad del primer Consejo que se nombre (pudiendo determinarse por sorteo a quienes afectaría dicho mandato reducido). Por otra parte, tampoco lo dispuesto en el segundo supuesto del artículo 34.2 favorece la aplicación de la renovación trienal por mitades. Al establecerse que, si el cese de un consejero o consejera se hubiera producido una vez transcurridos cuatros años desde el nombramiento, se nombrará a su sucesor por un mandato completo de seis años, esta circunstancia distorsionaría la aplicación de la citada regla, por lo que debe modificarse.

En cuanto a la consulta pública que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana desarrollará con carácter previo a la remisión de su propuesta de personas candidatas a miembros del Consejo, conforme al apartado 4, convendría fijar un plazo para dicho trámite. Además, no se encuentra particular sentido a que "todas las personas que lo estimen pertinente podrán proponer candidatos o candidatas", en lugar de que sean determinadas instituciones o entidades con competencia en la materia o bien que sean los interesados directamente quienes se postulen. Debería, por lo demás, diferenciarse la terminología entre la presentación de candidaturas al ministerio y la presentación por este a la comisión competente del

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Congreso de los Diputados de propuestas con carácter previo al nombramiento gubernamental.

- Al artículo 33 (*Régimen y Estatuto administrativo de la persona que ostente la Presidencia y de los Consejeros y Consejeras*)

En la rúbrica del artículo 33 la palabra estatuto no debe iniciarse con mayúscula (por contraste con los Estatutos orgánicos). También se observa que el otorgamiento de rango de titular de dirección general a quien ostente la Presidencia no suele ser lo habitual en procedimientos para cuyo nombramiento se prevea intervención del Congreso de los Diputados. Como tampoco es congruente con la práctica habitual que a quien ocupe un cargo de dicho rango se le otorgue el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial ("y otras entidades", expresión esta de significado indeterminado).

Como se observó respecto del artículo 8.3 para el personal investigador técnico, la prohibición de que los miembros del Consejo de la Autoridad reciban o soliciten instrucciones ha de referirse a "nadie", no solo a ningún otro organismo público o privado.

- Al artículo 34 (*Cese de las personas miembros del Consejo*)

El artículo 34 prevé en su apartado 3 que continuarán desempeñando su cargo "en funciones" las personas miembros del Consejo en las que concurran las causas de cese previstas en las letras a) y b) del apartado 1 hasta que se publique en el *Boletín Oficial del Estado* el real decreto de cese correspondiente. Se comprende que se prevea la continuidad en el cargo en esos dos supuestos para permitir el funcionamiento de la Autoridad y que no quede paralizada por posible falta de *quórum*. No obstante, pudiera ponderarse la procedencia de establecerse la extinción *ope legis* del mandato al final de su término. No se entiende, por otra parte, el significado de la expresión "en funciones" empleada en el anteproyecto. Si supusiera algún tipo de limitación de las facultades de quienes estén incursos en dicha circunstancia, debería especificarse, si bien no sería lógico que una parte de los miembros del Consejo tuvieran mermadas sus facultades y otros no. La

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

expresión "en funciones" tiene su caracterización más genuina en la previsión que para el Gobierno contiene en el artículo 101.2 de la Constitución y desarrolla el título IV de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Sin embargo, para el supuesto previsto en el artículo 34.3 se considera preferible prever, dada la diferente naturaleza de la situación, que los consejeros y consejeras "continuarán desarrollando sus funciones en aplicación de lo establecido en la presente ley" (como hace la disposición transitoria única del anteproyecto respecto de la extinción de las comisiones existentes actualmente en materia de investigación técnica de accidentes e incidentes en los distintos modos de transporte).

Por otra parte, respecto de las causas de cese previstas en el apartado 1, este Consejo considera que la prevista en la letra d) -por condena por delito doloso- debe completarse añadiendo "o delito castigado con pena grave", con independencia de que la comisión haya sido por dolo o negligencia.

- Al artículo 35 (*Funcionamiento del Consejo*)

En el artículo 35, apartado 5, se establece la posibilidad de que asistan a las reuniones del Consejo "personas expertas de reconocido prestigio nacional o internacional, incluidas víctimas, asociaciones de víctimas y familiares de víctimas". No parece que el segundo grupo sea necesariamente una subcategoría del primero puesto que puede haber víctimas y familiares de estas que no tengan la condición de expertos y es razonable que puedan comparecer ante el Consejo de la Autoridad si este lo estima conveniente. Por tal razón debe eliminarse la expresión "incluidas" y asimismo, corregirse la limitación que implica el párrafo tercero al referirse solo a "la asistencia de estos expertos o expertas".

- Al artículo 36 (*Funciones de la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad*)

La disposición del artículo 36, apartado 2, letra c) reconociendo a la persona que ostente la Presidencia de la Autoridad la función de "nombrar y acordar el cese del personal directivo de la Autoridad" pudiera conducir a una conformación eminentemente presidencialista y personalista de la estructura

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

administrativa de la Autoridad. Más allá de firmarse los actos formales de nombramiento y cese por quien ostente la Presidencia, debería ponderarse la conveniencia de que el anteproyecto prevea la necesidad de convocatoria pública y concurrencia competitiva para seleccionar a las personas titulares de las direcciones de investigación técnica con base en los principios de mérito y capacidad.

La cláusula residual prevista en la letra m) plantea la posibilidad de que una norma con rango de ley pueda atribuir otras funciones, además de las específicas previstas en las letras previas, a la Presidencia de la Autoridad, subordinando dicha posibilidad a que "no esté reservada por esta ley a la competencia del Consejo". Sin embargo, aun siendo razonable pretender el respeto a las competencias exclusivas e indelegables del órgano de gobierno colegiado, el blindaje pretendido de una ley frente a otra ley carece de sentido, porque también podría modificarse el artículo 31.2, por lo que debería eliminarse dicho inciso.

- Al artículo 37 (Direcciones de investigación técnica)

En cuanto a las funciones de las personas titulares de las direcciones de investigación técnica, en la letra c) del apartado 2 no procede la segunda parte ya que se refiere a una función del investigador o investigadora encargado, lo cual no es objeto de regulación en el artículo 37 (además de que ya está prevista en el artículo 8).

- Al artículo 38 (*Secretaría General*)

En lo que hace a las funciones de la Secretaría General previstas en el artículo 38, apartado 2, no parece que deba atribuírsele directamente en la letra i) el "diseño de los sistemas de información necesarios", bastando a tal efecto una previsión genérica en cuanto a asegurar la provisión de los servicios informáticos necesarios para el funcionamiento de la Autoridad.

También la enunciación de la función prevista en la letra l) -"las relaciones con los Tribunales de Justicia y con el Ministerio Fiscal"- resulta excesivamente amplia ya que ciertas relaciones las debe llevar directamente la

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

persona que ostente la Presidencia (por ejemplo, las previstas en los artículos 20.1 y 36.2.l), por lo que debería matizarse la redacción.

En la letra m) procede eliminar la referencia a las reclamaciones previas a la vía laboral ya que estás fueron suprimidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- Al artículo 39 (Régimen de contratación)

No tiene sentido la ubicación del artículo 39, relativo al régimen de contratación de la Autoridad, junto a los preceptos dedicados a regular las direcciones de investigación técnica y la Secretaría General. Podría añadirse al título III, ampliando la rúbrica de este (que, por otra parte, ya es incompleta en el texto consultado por referencia a su contenido).

VIII. A la parte final

- A la disposición derogatoria única

Respecto de las previsiones derogatorias específicas del anteproyecto, las referidas en el apartado 1 a las leyes vigentes en materia de investigación de accidentes de aviación civil, marítimos y ferroviarios pueden considerarse, en términos generales, correctas. Únicamente surge la duda de por qué en la letra a) se distinguen los artículos 13 a 17 y los artículos 18 y 19 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, no citándose todos juntos -del 13 al 19- pese a estar seguidos. Ciertamente forman parte de unidades sistemáticas distintas dentro del título II, constituyendo los capítulos II -investigación técnica de accidentes e incidentes de la aviación civil- y III -protección de la información-, respectivamente. Si fueran citados por tales capítulos tendría sentido su separación, no tanto en la simple mención por artículos. Por otra parte, suscita dudas el inciso "en cuanto a la participación de la CIAIAC en el Programa Estatal de Seguridad Operacional (PESO)" pues no queda claro si se refiere solo a los artículos 18 y 19 o también a los previos. Además, parece sugerir que los artículos afectados no se derogan totalmente sino solo parcialmente cuando se

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

refieran a la participación de la CIAIAC en el PESO, pero quedan subsistentes en todo lo demás.

La Dirección General de Aviación Civil ha alegado que no se entiende, ni se justifica en la MAIN, la derogación del artículo 17 de la Ley 21/2003 dado que el anteproyecto no contempla un régimen jurídico para repercutir los costes de la búsqueda, recuperación, conservación y destino de los restos del accidente o incidente de que se trate, por lo que sugiere su mantenimiento o, en caso contrario, la justificación de su derogación. Asimismo, ha considerado que la derogación genérica de los artículos 18 y 19 debe limitarse a aquellos aspectos regulados en el anteproyecto. Por ello, sugiere que la disposición derogatoria especifique que se refiere a los artículos 13 a 17, así como al artículo 18, apartado 1, párrafo segundo, apartado 2, letra c), y la expresión "o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de la Aviación Civil", y el artículo 19, apartado 1, letra a), segundo párrafo, y apartado 2, segundo párrafo, de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

En aras de la seguridad jurídica debe redactarse de forma más clara y precisa la disposición derogatoria en este punto (eventualmente, puede valorarse si resulta preferible no derogar sino modificar la redacción de los preceptos parcialmente afectados a través de la disposición final primera, que ya prevé otras modificaciones del texto de dicha ley).

Por su parte, el apartado 2 de la disposición derogatoria prevé que, "una vez que se apruebe el real decreto por el que se aprueba el Estatuto orgánico de la Autoridad, quedarán derogados, en los términos previstos en el mismo" los reales decretos que regulan actualmente la investigación de los accidentes e incidentes en los ámbitos ferroviario, marítimo y de aviación civil y las respectivas comisiones. Carece de sentido y utilidad este anuncio de derogación preventiva y sin plazo determinado en el anteproyecto de ley. Cuando se apruebe el citado Estatuto orgánico, este llevará a cabo por sí mismo y con efecto propio la pertinente derogación de normas reglamentarias afectadas por él.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- A las disposiciones finales

a) Las tres primeras disposiciones finales modifican los preceptos que en la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (disposición adicional decimosexta), el TRLPEMM (artículos 137.1, 240.2 y 241 *bis*) y Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, regulan las tasas en cuya recaudación se dará participación a la nueva Autoridad. Tales modificaciones van destinadas, precisamente, a cambiar los hechos imponibles para incluir la realización de las actividades de investigación técnica de los accidentes e incidentes en los distintos modos de transporte, así como para determinar el porcentaje de participación asignado a la Autoridad (2,288 %), junto con otros cambios por la misma causa.

Conviene repasar el texto modificado previsto, especialmente cuando se trata de añadir nuevos párrafos, para que se ajuste en cada caso a la redacción preexistente siguiendo su formulación (por ejemplo, la descripción del hecho imponible de la tasa de la Agencia de Seguridad Aérea -AESA- se realiza con el verbo en presente en el apartado 2 de la disposición adicional decimosexta de la Ley 21/2003, en tanto que en el nuevo párrafo que se adiciona se expresa en futuro; igual ocurre respecto del artículo 88.1 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario).

Por lo que se refiere a las modificaciones previstas para el TRLPEMM, no está justificado que la introducción de las actividades de investigación técnica de accidentes e incidentes marítimos que desarrollará la Autoridad se realice en un precepto como el artículo 137, incluido en el capítulo IV (sobre el "servicio de señalización marítima") del título VI del libro primero. Tiene más sentido, como ha observado el informe de Puertos del Estado, que la inclusión de la referencia a las actividades de la Autoridad como hecho imponible de la tasa de ayudas a la navegación tenga lugar, de forma directa, en el precepto que lo regula, esto es, el artículo 237 del TRLPEMM.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

Es preciso cuidar los incisos introductorios de cada apartado de estas disposiciones finales para evitar que den lugar a confusión e inseguridad jurídica. Así, cuando se trata de añadir un nuevo párrafo a un apartado de un artículo preexistente (por ejemplo, con la disposición final primera, apartado uno, o con la disposición final tercera, apartado uno) no es procedente decir que el apartado en cuestión "queda redactado como sigue" omitendo el texto del párrafo preexistente y que no se pretende derogar. En tales casos es preferible incluir el texto completo del apartado tal como quedará o bien decir que "se añade un nuevo párrafo en el apartado x del artículo x con el siguiente tenor".

b) La disposición final quinta incluye una cláusula para habilitar el desarrollo normativo y la ejecución de la ley. Establece que "se faculta al Consejo de Ministros y a la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones que contiene".

La atribución indiferenciada de tales facultades de desarrollo y ejecución al Consejo de Ministros y a un ministro o ministra en concreto no es correcta. Como tiene dicho el Consejo de Estado, la potestad reglamentaria primaria es del Gobierno (artículo 97 de la Constitución), sin que sea procedente que la persona titular de un ministerio de modo directo y *per saltum* desarrolle los contenidos de la ley. En efecto, las habilitaciones reglamentarias a los titulares de los departamentos ministeriales tienen carácter excepcional y, en caso de mantenerse, deben ser objeto de una concreta justificación en la ley habilitante según dispone expresamente el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La potestad reglamentaria ministerial es, pues, de segundo grado. Debe limitarse a aquellos desarrollos secundarios o ulteriores de los reales decretos, a través de las pertinentes órdenes ministeriales, así como en su caso a la adopción de resoluciones para la implantación o aplicación de medidas concretas. Debe ceñirse además a las materias propias de su competencia. Por tanto, el Consejo considera especialmente que esta

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

disposición final debe reformularse para distinguir el ámbito de aplicación de las habilitaciones que contiene y, en caso de mantenerse la prevista en favor de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, expresarse las razones que la justifican tanto en el anteproyecto como en la MAIN, en consonancia con el precepto legal expuesto.

IX. Observaciones formales y de redacción

Además de las observaciones de redacción derivadas de cuestiones de fondo formuladas anteriormente, cabe asimismo hacer otras puramente formales:

- Deberían sustituirse algunos términos (por ejemplo, "implementador") por otros u otras expresiones de uso común, en lugar de utilizar traducciones directas del inglés que no están en el diccionario de la Real Academia Española.

- Las referencias estáticas a órganos concretos según su denominación actual (ministerios, direcciones generales, etc.) conviene sustituirlas, en la medida de lo posible, por referencias dinámicas al ministerio u órgano con competencia en la materia, a fin de prevenir el eventual desfase del texto de la ley si tales denominaciones cambian.

- En relación con el uso del lenguaje no sexista, no puede dejar de llamarse la atención sobre la artificiosidad de ciertas expresiones y las dificultades vinculadas con el intento de evitación del uso del masculino genérico en el texto (personas funcionarias y personas alto cargo -solo personas pueden tener tal condición Además, ni siquiera emplea a tal efecto un criterio único pues en ocasiones opta por la expresión a partir del término "persona" (persona consejera, persona investigadora), mientras que en otras lo hace por desdoblamiento de la cita en masculino y femenino (consejero y consejera, investigador e investigadora), incluso limitando a veces el desdoblamiento a los artículos (las y los testigos, las y los fabricantes). Se sugiere por ello evitar un exceso de farragosidad en el texto perjudicial para su lectura.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968

- Conviene finalmente revisar el texto para corregir las numerosas descoordinaciones de número y género que presenta (algunas de las cuales han sido ya señaladas por cuanto generan dudas en la comprensión del texto) o expresiones incorrectas (en el artículo 2.3).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Pleno, es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales contenidas en el apartado III.4 del cuerpo de este dictamen y la formulada al artículo 8.3, y consideradas las restantes, puede elevarse el anteproyecto de Ley sometido a consulta al Consejo de Ministros, para su aprobación y su posterior remisión, como proyecto de Ley, a las Cortes Generales".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 2 de marzo de 2023
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

22 FEB. 2024 19:58:45 Entrada: 12968