



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.



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*.



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).



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*



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



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, *sobre seguridad operacional e*



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



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).



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.



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



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.



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 Reestructuración 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



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



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



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



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



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*



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.



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.



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).



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).



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*.



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



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



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



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



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.



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



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



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



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



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



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



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



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



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