

5.8 Propuestas de reforma legal efectuadas por el Fiscal de Sala de Seguridad Vial, Excmo. Sr. D. Bartolomé Vargas Cabrera

5.8.1 LA NUEVA FIGURA DEL FISCAL DE SALA DE SEGURIDAD EN LOS TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

En el apartado 3 se sostiene que la pandemia por COVID 19 ha evidenciado la conexión entre seguridad vial, movilidad urbana sostenible y movilidad sanitaria sujetas a pautas o prescripciones destinadas a proteger la salud pública y en todo caso la concepción modal del transporte terrestre, aéreo, marítimo y ferroviario. Por ello el MF, desde la misma perspectiva de defensa de la legalidad y la óptica de la seguridad que defiende en el transporte terrestre con las estrategias educativas, preventivas y sancionatorias, ha de actuar en los demás como ya se expuso en la Memoria de 2017. Así como en la seguridad vial interviene desde la perspectiva penal en los delitos de peligro, lo haría de idéntica manera en los correlativos previstos en la Ley penal y procesal de navegación aérea y en la investigación de los accidentes no solo viales sino también aéreos, marítimos y ferroviarios, que tienen en común la necesidad de un deslinde entre responsabilidades individuales y sistémicas, ya planteadas estas últimas en el futuro coche autónomo, la tutela de los derechos de las víctimas, los derechos de los usuarios y el estudio de la responsabilidad civil de las compañías aseguradoras.

En estos últimos, centrado en la propuesta de reformas legales, participación en foros científico-jurídicos e impulso de la coordinación e intermodalidad, promoviendo el respeto a las normas reguladoras. Al haber asumido desde las Jornadas de Fiscales Delegados de 2019 funciones en movilidad sostenible, íntimamente unida a la seguridad vial como se expone en el apartado 3, debe ocuparse asimismo de la llamada movilidad urbana, regida por el principio de intermodalidad. Al igual que las especialidades de Violencia sobre la mujer y Medio ambiente, salvando las distancias, su creación ha de hacerse a través de norma inserta en la legislación de transportes, de la intermodalidad o movilidad urbana. Significaría la modificación del art. 20 EOMF añadiendo un apartado 2 bis que dijera:

«En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal de Seguridad en los Transportes y Movilidad Sostenible, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Coordinar la actuación de las fiscalías en los procedimientos incoados por delitos relacionados con la seguridad vial, aérea, marítima y ferroviaria, unificando los criterios de actuación.

b) Elaborar informes y propuestas de reformas legales para impulsar la seguridad e intermodalidad en el transporte y la movilidad urbana sostenible y participar en los organismos que abordan las cuestiones científicas y jurídicas correspondientes del modo que determine el Fiscal General del Estado de conformidad con la normativa vigente.

c) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco e intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los/as delegados/as, en aquellos procesos penales de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a la seguridad vial, aérea, marítima y ferroviaria.

d) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de la legislación de transportes y movilidad sostenible.

e) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas, dirigiendo la Red de Fiscales de Seguridad en los Transportes y Movilidad sostenible.

f) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de seguridad en los transportes y movilidad sostenible, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado.

Para su adecuada actuación se le adscribiría una Unidad Policial especializada, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias en la materia, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Con los anteriores trabajarían los profesionales y expertos técnicos necesarios para el pleno ejercicio de las funciones encomendadas. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes y funcionarios de las administraciones públicas competentes.

5.8.2 LAS CONDICIONES SICOFÍSICAS DE LOS CONDUCTORES. PROPUESTAS DE REFORMA LEGAL

El Texto Refundido de la *Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial*, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, para garantizar «la aptitud» de los conductores en el

manejo de los vehículos y su idoneidad para circular con el mínimo riesgo posible, exige la obtención de un permiso o licencia mediante un procedimiento administrativo dirigido a verificar que los conductores tengan los requisitos de capacidad, aptitudes psicofísicas, conocimientos y habilidad suficiente para la conducción de vehículos o ciclomotores (arts. 59, 61 y 62 LSV). La experiencia nos muestra que en no pocas ocasiones, durante la vigencia del permiso o licencia de conducción y antes de que venza el plazo para solicitar su prórroga, el conductor pierde o ve disminuidas sensiblemente las aptitudes psicofísicas necesarias para la conducción. Las limitaciones pueden ser detectadas por médicos de atención primaria o especialistas en el ejercicio de sus funciones cuando advierten que un determinado paciente, en posesión de un permiso o licencia para conducir, padece una enfermedad o deficiencia de las previstas en el Anexo IV del Reglamento General de Conductores (en adelante RGCond) como causa de denegación o de restricción. Los problemas se detectan particularmente en la tercera edad, generando en ocasiones graves riesgos para la seguridad del interesado y de los demás usuarios del tráfico rodado. En diversos informes de expertos se recoge la incidencia que fuera de este ámbito tienen las enfermedades o deficiencias previstas en el RGCond en la siniestralidad vial, existiendo datos elocuentes en las enfermedades que significan limitaciones de las facultades visuales o de otras esenciales para la conducción, de modo que hay indicios fundados de altas cifras de siniestralidad debidas a estos motivos.

En el ámbito de los conductores profesionales, la pérdida de aptitudes psicofísicas se detecta en las entidades gestoras del Instituto Nacional de la Seguridad Social por los técnicos que tramitan los expedientes administrativos incoados para valorar la posible incapacidad permanente del trabajador. Los arts. 70 LSV y 36 RGCond prevén un procedimiento para la declaración de pérdida de vigencia de la autorización administrativa por desaparición de los requisitos exigidos para su otorgamiento, incluyendo la pérdida de aptitudes psicofísicas. Los riesgos son aquí especialmente intensos, muy particularmente en los transportes escolares y de viajeros.

La dificultad radica en «canalizar» tal información desde las entidades gestoras de la Seguridad Social o desde los centros médicos hasta las Jefaturas de Tráfico, para que a su vez pueda incoarse el procedimiento previsto en el referido art. 70, sin vulnerar la *Ley de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* aprobada por LO 3/2018, de 5 de diciembre (en adelante LOPD), ni la *Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la Autonomía del Paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. A tal fin se propone reformar las siguientes leyes:

1. Art. 70 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

2. Art. 16 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

3. Art. 66 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, añadiendo una disposición adicional.

Tras consulta efectuada a la Agencia de Protección de Datos, en informe remitido con fecha 29 de mayo informa que es precisa una constatación de la siniestralidad originada por pérdida de aptitudes sico-físicas por parte del Ministerio del Interior, el informe del Ministerio de Sanidad sobre el impacto del tratamiento de datos en los términos del art. 23 Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril, *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*, (en adelante RGPD), e informe del Ministerio de Trabajo, todo ello con la correspondiente memoria de impacto normativo. En cuanto a los textos que se le propusieron sugiere, en síntesis, conforme al RGPD y jurisprudencia del TEDH y TC y LOPD, la concreción del supuesto habilitante, de la información que debe remitir el facultativo y la información al usuario de los servicios sanitarios en los términos del art. 13 RGPD. Teniendo en cuenta todo ello se formula la siguiente propuesta de reforma legal que habrá de seguir los trámites y exigencias reseñadas:

1. Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial*:

«Art. 70. *Pérdida de vigencia por desaparición de los requisitos para su otorgamiento*

2. El organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico podrá declarar la pérdida de vigencia de las autorizaciones reguladas en este título cuando se acredite la desaparición de los requisitos sobre conocimientos, habilidades o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización.

2 bis.

1. *El facultativo, en los casos previstos en el art. 16.4 bis de la Ley Orgánica de Autonomía del Paciente pondrá en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico solo la existencia de una enfermedad*

o deficiencia de las incluidas en el Anexo IV del Reglamento General de Conductores sin ninguna otra concreción derivada de la historia clínica.

2. Cuando la concurrencia de enfermedad o deficiencia descrita en el apartado anterior se detecte con ocasión de la tramitación de un procedimiento de reconocimiento o revisión de la situación de incapacidad permanente total o absoluta para el trabajo consistente en la actividad profesional de conducción de vehículos de motor, el órgano competente de evaluación, calificación o revisión del Instituto Nacional de la Seguridad Social lo pondrá en conocimiento de la Jefatura Provincial de Tráfico en los términos previstos en el apartado anterior.

Reglamentariamente se establecerá el procedimiento de acceso a la información del Registro de Conductores e Infractores a los efectos de la constatación de las autorizaciones para conducir de que es titular el afectado.»

2. Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica:

«Artículo 16. Usos de la historia clínica

1. La historia clínica es un instrumento destinado fundamentalmente a garantizar una asistencia adecuada al paciente. Los profesionales asistenciales del centro que realizan el diagnóstico o el tratamiento del paciente tienen acceso a la historia clínica de este como instrumento fundamental para su adecuada asistencia.

(...)

4. El personal de administración y gestión de los centros sanitarios solo puede acceder a los datos de la historia clínica relacionados con sus propias funciones.

4 bis. Si de la documentación obrante en la historia clínica se desprende que el paciente que se halle en posesión del permiso de conducir padece una enfermedad o deficiencia de las previstas en el Anexo IV del Reglamento General de Conductores, el facultativo con constancia documental le informará por escrito de sus obligaciones. Si pese a ello no las cumpliera y se tratara de graves enfermedades o deficiencias que representen un riesgo muy elevado para su vida o integridad física o la de los usuarios de las vías públicas derivado de la conducción de vehículos de motor, le advertirá de que puede dar cuenta a la Jefatura de Tráfico valorando las circunstancias concurrentes e informándole en el caso de que la haya realizado, de la comunicación que se llevará a cabo en los términos previstos en el

artículo 70.2 bis de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial.»

3. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social* (en adelante TRLGSS):

«Artículo 66. Reserva de datos

1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión o comunicación tenga por objeto:

a) La investigación o persecución de delitos públicos por los órganos jurisdiccionales, el Ministerio Público o la Administración de la Seguridad Social.

(...)

i) *La colaboración con la Jefatura Central de Tráfico y con sus unidades periféricas, en el ejercicio de sus funciones de inspección, control, revisión, revocación y, en su caso, declaración de pérdida de vigencia o suspensión de las autorizaciones administrativas para conducir.»*

Incluir una nueva Disposición Adicional Trigésimo Primera al TRLGSS:

«Cuando el Instituto Nacional de la Seguridad Social, a través de sus órganos competentes para evaluar, calificar y revisar la incapacidad para el trabajo consistente en la actividad profesional de la conducción de vehículos de motor, constate en el curso de un procedimiento administrativo que la enfermedad, deficiencia o patología que justifica la resolución de incapacidad permanente total o absoluta del interesado está reconocida en el Anexo IV del Reglamento General de Conductores como causa de denegación, adaptaciones, restricciones de circulación u otras limitaciones para la obtención o prórroga del permiso o la licencia de conducción, lo comunicará a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente en los términos previstos en el art. 70.2 bis de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.»

5.8.3 SOBRE LA CREACIÓN DE UN SUPERVISOR ESPECIALIZADO E INDEPENDIENTE DE SEGUROS

El papel esencial en la economía del sector financiero y, en particular, del sector asegurador ha justificado históricamente que la ordenación y supervisión de las entidades aseguradoras por los poderes públicos resulte una materia de interés público.

La Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (Solvencia II) –modificada por la Directiva 2014/51/UE, de 16 de abril de 2014– y que entró en vigor el 1 de enero de 2016, introdujo importantes modificaciones en el esquema de supervisión de la actividad aseguradora con el objetivo de fomentar un modelo de supervisión eficaz, capaz de lograr sus fines de protección de los tomadores, asegurados y beneficiarios, favoreciendo también el desarrollo ordenado de la actividad en el contexto del mercado europeo de seguros. El esquema fue completado con el establecimiento por el Reglamento 1094/2010, de 24 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, de una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, conocida por su acrónimo en inglés como EIOPA).

En el modelo de supervisión implantado a nivel europeo existen tres autoridades de supervisión distintas para cada uno de los sectores del mercado financiero (la Autoridad Bancaria Europea –EBA por sus siglas en inglés– para el sector bancario; la Autoridad Europea de Valores y Mercados –ESMA– para el sector del mercado de valores y la Autoridad Europea de Supervisión de Seguros y Pensiones de Jubilación –EIOPA– para el sector asegurador). La EIOPA es un órgano asesor e independiente de la Comisión, el Parlamento y el Consejo europeos. El nuevo Reglamento (UE) 2019/2175, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2019, por el que se modifica la normativa reguladora de dichas autoridades europeas, ha reforzado su papel en la vigilancia y control de operaciones realizadas en libre prestación de servicios. Sus principales responsabilidades son velar por la estabilidad del sistema financiero, la transparencia del mercado y de los productos financieros, así como la protección de los consumidores, los partícipes de fondos de pensiones y los beneficiarios de seguros.

La normativa comunitaria de seguros fue transpuesta al ordenamiento español por la Ley 20/2015, de 14 de julio, *de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras* (en adelante LOSSEAR), cuyo Preámbulo destaca que para que el objetivo último de la protección de los tomadores, asegurados y beneficiarios pueda materializarse de forma efectiva, las previsiones lega-

les sobre la actuación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras deben complementarse con una supervisión eficaz. El art. 109 define la supervisión como la verificación continua del correcto ejercicio de la actividad de seguro, de la situación financiera, de las conductas de mercado y del cumplimiento de la normativa de supervisión por parte de las entidades aseguradoras; el art. 7 identifica como autoridad nacional de supervisión a la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones (DGSFP), sin perjuicio de las facultades supervisoras y de regulación que se atribuyen expresamente al Ministerio de Economía y las Comunidades Autónomas, y el Título IV regula el conjunto de potestades y facultades que permitan a la autoridad supervisora española de seguros velar por el ejercicio ordenado de la actividad, incluida la supervisión de conductas de mercado y la protección administrativa de los usuarios.

En nuestro país, por tanto, la autoridad nacional de supervisión está configurada como un órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Esta tradicional adscripción ministerial ha sido destacada como una anomalía en el Derecho comparado, en el que España sería el único país de la Unión Europea y de la OCDE que no contaría con un supervisor independiente de seguros.

La Ley 40/2015, *de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante LRJSP), estableció una nueva clasificación del sector público creando «las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal», que el art. 109 define como «1. 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. Dichas autoridades actuarán, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial y comercial».

Desde la entrada en vigor de la LRJSP en octubre de 2016, los organismos públicos CNMV, la CNMC y el Consejo de Seguridad Nuclear han cambiado de personalidad jurídica para ser tratados como autoridad administrativa independiente. El nuevo marco legislativo ofrecido por la LRJSP junto con la entrada en vigor de la normativa «Solvencia II» ofrecen la oportunidad de reordenar el marco institucional de la supervisión y la regulación del sector asegurador, dotando

de independencia al supervisor en línea con los estándares internacionales de los países de nuestro entorno. Se trataría de dotar de autonomía de gestión al órgano supervisor en orden al cumplimiento de valores constitucionales que se entiende que deben quedar al margen de la contienda partidista y los intereses de la industria, en nuestro caso, la protección de tomadores, asegurados y beneficiarios (art. 149.1.6.^a, 11.^a y 13.^a CE).

Esta cuestión ya fue abordada en 2017, cuando se proyectó una nueva normativa sobre *la racionalización y ordenación de los organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza*, pero debido al bloqueo político no pasó de la fase de consulta pública. La propuesta abunda en esa línea. La creación de una Autoridad Administrativa Independiente de Seguros y Planes de Pensiones dotaría al sector asegurador español de una autoridad especializada y carente de las notas de la instrumentalidad y de la dependencia actuales, convergiendo con el modelo de supervisión implantado a nivel europeo. Asimismo, a nivel interno, completaría la arquitectura institucional de la supervisión en solvencia financiera y conductas de mercado y consumidores, con la existencia de tres autoridades de supervisión independientes para cada uno de los sectores del mercado financiero conforme a las mejores prácticas internacionales: banca (Banco de España), valores (CNMV) y seguros (AAISPP), armonizando la protección de los usuarios de servicios financieros.

La nueva Autoridad Administrativa Independiente de Seguros, como parte integrante del sector público institucional estatal (art. 84.1.b LRJSP) estaría vinculada a la Administración General del Estado, pero actuaría con independencia funcional o especial autonomía para el desempeño de sus funciones en los términos previstos en los arts. 109 y 110 LRJSP. Esta autonomía daría agilidad a la toma de decisiones y garantizaría su neutralidad frente a las administraciones públicas y el sector asegurador. Conforme al art. 110 LRJSP «Las autoridades administrativas independientes se regirán por la 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 las normas de derecho administrativo (...)».

Por ello la Unidad de Seguridad Vial propone, como reforma legislativa, la promulgación de una Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Seguros y Planes de Pensiones, en la que se defina el mandato, las funciones y las responsabilidades del supervisor, con modificación de la Ley 20/2015, de 14 de julio, *de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reasegurado-*

ras, del Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de Ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradas que complementa a la LOSSEAR y el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.