



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 Ballesteros 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



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

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



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



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



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.



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 entre 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 entre 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*



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 entre 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,*



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."



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



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



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.*”



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.”



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."*



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



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



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:



"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.



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.



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,



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



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



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



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 enarbolan 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.



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



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



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



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



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

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)