

AL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA DE ESTADO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA GENERAL DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD
DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL

D. Carlos Cavero Martín-Ballester, en nombre y representación de la **Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo**, con NIF G-55500714, domicilio en C. Marqués de Pico Velasco 64 - 1º C, 28027 - Madrid, teléfono nº 91 329 02 02 y correo electrónico aprocta@aprocta.es, en su condición de Presidente, ante ese Ministerio comparece y, como mejor proceda en derecho, **DICE**:

- I. Que ha tenido conocimiento de la audiencia pública sobre el borrador de anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte (la «LCAAIITAT») planteada por ese Ministerio.
- II. Que, en el seno de dicha consulta y dentro del plazo conferido al efecto, esta asociación tiene a bien formular las siguientes **ALEGACIONES**:

A) ANTECEDENTES RELACIONADOS CON EL ANTEPROYECTO DE LEY EN LOS QUE HA PARTICIPADO LA APROCTA

La necesidad de reforma del organismo encargado de la investigación técnica de accidentes en el ámbito de la aviación civil —esto es, la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (la «CIAIAC»)— ha surgido recurrentemente en los últimos años en múltiples foros de discusión, incluyendo las interacciones de esta asociación con las administraciones públicas.

Para abordar propiamente esta cuestión, la APROCTA realizó un estudio comparativo de los distintos marcos normativos en países de nuestro entorno, que se plasmó en el Informe sobre el modelo de investigación de accidentes e incidentes graves en aviación en España. Revisión de la legislación vigente sobre la materia¹.

Este estudio puso de manifiesto la conveniencia de acometer cambios profundos en el actual sistema de investigación de accidentes e incidentes de la aviación civil en España. Las conclusiones coinciden en gran medida con los objetivos buscados en el presente anteproyecto de ley. En particular, **la creación de un organismo multimodal, independiente, transparente y profesional**, siguiendo el ejemplo de modelos de prestigio implantados en otros países de nuestro entorno, como son el National Transportation Safety Board de EEUU (el «NTSB») o el Dutch Safety Board de los Países Bajos (el «DSB»).

¹ El informe puede ser consultado en el siguiente enlace:
<https://www.aprocta.es/noticias/general/informe-elaborado-por-aprocta-sobre-el-modelo-de-investigacion-de-accidentes-e-incidentes-graves-en-aviacion-en-espana/>

Con base en dicho estudio, la APROCTA presentó sus comentarios durante la consulta pública previa sobre un anteproyecto de Ley de creación de una autoridad administrativa independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte².

A modo de resumen, las alegaciones presentadas consideraban aquel anteproyecto de ley como una excelente oportunidad para llevar a cabo importantes cambios que permitiesen un modelo de organismo de investigación de accidentes e incidentes graves en los distintos modos de transporte más adecuado. Además, se incluiría la prevención de los accidentes e incidentes como finalidad fundamental para mantener e incrementar la seguridad en el transporte.

Los principios por los que el organismo resultante (AAIITAT) debería regirse eran:

- a. Multimodalidad, permitiendo sinergias y el desarrollo de la Cultura Justa
- b. Independencia funcional y orgánica
- c. Autonomía, económica y funcional
- d. Transparencia, en funcionamiento y en resultados
- e. Profesionalización: Idoneidad técnica y representatividad de investigadores

Las presentes alegaciones se realizan conforme a lo contenido en ambos documentos.

B) VALORACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

La creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de Transporte (la «AAIITAT» o la «Autoridad») supone un gran avance en la implantación de un sistema integral de seguridad. También da respuesta a peticiones desde diferentes estamentos de la sociedad, incluyendo a los profesionales de los distintos ramos del transporte y a las asociaciones de víctimas de accidentes.

La AAIITAT debe nacer con el ánimo de convertirse en una herramienta eficaz que sitúe a España como un referente mundial en el tratamiento e investigación de accidentes del transporte. Para ello es necesario, como se indica en el preámbulo del anteproyecto, que la AAIITAT sea un organismo independiente, autónomo y su función se supedita exclusivamente a criterios técnicos y profesionales, evitando posibles injerencias de otras administraciones. También debe regirse por el principio de transparencia, de modo que se garantice el derecho de los ciudadanos a acceder a la mejor información.

Asimismo, la creación de la AAIITAT debe armonizar los sistemas de seguridad entre los distintos modos de transporte, permitiendo sinergias y trasladando los principios de **Cultura Justa** de forma homogénea entre ellos.

La AAIITAT debe asumir un papel líder en el sistema de seguridad con un enfoque proactivo y preventivo estudiando causas y factores contribuyentes de incidentes para lo que sería necesario, por un lado, la implantación de un sistema de notificación de sucesos en aquellos

² Esos comentarios se encuentran accesibles en el siguiente enlace:

<https://www.aprocta.es/noticias/general/consulta-publica-sobre-el-anteproyecto-ley-de-creacion-de-un-a-autoridad-administrativa-de-investigacion-tecnica-de-accidentes-de-transportes/>

medios de transporte que hoy en día no disponen de ello y, por otro, el acceso directo a estos sistemas de notificación, incluyendo su gestión activa.

Las investigaciones de accidentes e incidentes deben basarse exclusivamente en criterios técnicos, por lo que resulta necesario articular mecanismos para la participación de los profesionales de primera línea del sector. Solo así podrá asegurarse la verdadera actualización de los equipos investigadores.

Finalmente, esta Asociación considera globalmente de forma positiva el anteproyecto de ley. No obstante, apreciamos un claro margen de mejora en varios de sus puntos, por lo que vemos necesario formular alegaciones que siguen.

C) ALEGACIONES GENERALES

PRIMERA.- CONVENIENCIA DE QUE LA AAIITAT SEA PLENAMENTE INDEPENDIENTE DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

En el apartado referente a los objetivos de la norma de la consulta pública previa se señalaba que:

*«el organismo a crear reforzaría la independencia de la estructura administrativa actualmente destinada a la investigación técnicas de accidentes e incidentes en los modos de transporte, al **añadir la independencia de carácter orgánico respecto al Ministerio de adscripción** (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)».*

Asimismo, en el apartado relativo a los problemas a solucionar con la norma, se afirmaba pretender:

*«Reforzar la independencia de la labor actualmente llevada a cabo por [las tres comisiones de investigación] a través de **una figura jurídica que sume a la independencia funcional de la que ya gozan, la independencia orgánica frente al Ministerio de adscripción**».*

Es notorio que el anteproyecto de ley no cumple con los objetivos ni problemas a solucionar expuestos en la consulta pública previa. En efecto, el artículo 1.3 del anteproyecto adscribe la AAIITAT al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (el «MITMA») a efectos organizativos y presupuestarios, lo que determina una clara **dependencia orgánica** del mismo.

Lo anterior nos lleva a considerar que la independencia de la AAIITAT puede verse comprometida por cuanto el MITMA es también el máximo responsable orgánico o funcional de las autoridades reguladoras y supervisoras en el ámbito del transporte y de las infraestructuras, así como de otras entidades proveedoras de servicios. En efecto, todas esas autoridades y entidades pueden verse relacionadas con la ocurrencia y la investigación de un accidente y, al igual que se indicaba en la consulta pública previa, no nos parece apropiado que tengan un mismo superior jerárquico.

Por otra parte, en el ámbito de la aviación, la necesidad de independencia jerárquica de la AAIITAT se contempla en el Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en

Chicago el 7 de diciembre de 1944 (el «**Convenio de Chicago**»). En el apartado 3.2 de dicho anexo, denominado «Investigación de accidentes e incidentes de aviación», se indica que «*los Estados establecerán una autoridad de investigación de accidentes, independiente de las autoridades estatales de aviación y de otras entidades que pudieran interferir con la realización o la objetividad de una investigación*». Es decir, se prescribe la independencia como requisito para asegurar la objetividad de las investigaciones.

También se pueden encontrar referencias semejantes en el Manual de Investigación de Accidentes de Aviación (Documento 9756) de la Organización de Aviación Civil Internacional (la «**OACI**»).

Esta independencia orgánica que defendemos desde la APROCTA se encuentra presente en los organismos de investigación de accidentes más reconocidos en nuestro entorno, como son el NTSB de EEUU o el DSB de Países Bajos.

Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, con fecha 13 de mayo de 2021, un dictamen emitido por la Comisión de Investigación del vuelo JKK5022 por el que:

*«se recomienda al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que está elaborando el anteproyecto de Ley [de creación de la AAIIAT], incluir en él **una fórmula que desvincule esta Autoridad de su dependencia funcional y jerárquica**, arbitrando la dependencia de las Cortes Generales y estando formada por técnicos especializados en las diversas materias de su competencia».*

Por todo lo expuesto, de conformidad con los objetivos originales de la norma, las normas de la OACI, el estudio de los organismos más respetables de los Estados de nuestro entorno y el dictamen del Congreso de los Diputados, **consideramos conveniente que la AAIIAT sea independiente orgánicamente del MITMA y goce de la mayor autonomía posible**. A modo de ejemplo, proponemos un modelo similar al del Consejo de Seguridad Nuclear, que en nuestra opinión aseguraría lo pretendido.

SEGUNDA.- CONVENIENCIA DE PROMOVER LA CULTURA DE SEGURIDAD Y EXPORTAR DICHO CONCEPTO A OTROS MODOS DE TRANSPORTE

En las alegaciones efectuadas el 13 de febrero de 2020, en el seno de la consulta pública previa, la APROCTA incluyó la **promoción de la Cultura Justa de seguridad y su exportación a otros modos de transporte** como algunos de los principales beneficios que puede aportar la AAIIAT. La Cultura Justa se ha ido implementando en el ámbito de la aviación con expreso apoyo de la normativa europea a través de los reglamentos³ que determinan que el buen

³ Los mencionados reglamentos son:

(i) Reglamento (UE) n° 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE; y

(ii) Reglamento (UE) n° 376/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) n° 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE, del Parlamento

funcionamiento del flujo de información operacional, que arroje luz sobre las disfunciones e incidencias del sistema, es un mecanismo absolutamente necesario para prevenir accidentes.

La progresiva implantación de la Cultura Justa ha permitido mejorar los índices de seguridad en aviación hasta los niveles logrados hoy en día. Por ello, **consideramos que el anteproyecto de ley debería hacer referencias explícitas a la Cultura Justa** ya sea en relación con los objetivos de la AAIITAT, como en relación con las sinergias buscadas entre los distintos medios de transporte.

TERCERA.- CONVENIENCIA DE REVISAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE SUCESOS POR PARTE DE LA AAIITAT PARA ASEGURAR SU ENFOQUE PROACTIVO HACIA LOS ACCIDENTES E INCIDENTES

Un organismo moderno y profesionalizado de investigación de accidentes e incidentes no puede tener un enfoque meramente reactivo en un sistema de seguridad de alto nivel. La AAIITAT debe asumir un papel muy proactivo, entendido dentro del concepto *Safety II* de EUROCONTROL. Es decir, investigando previamente los factores que potencialmente evitan o conducen al accidente.

La búsqueda sistemática de estos factores requiere un análisis profundo de la información de incidentes (ya sean graves o menores). Para ello, la AAIITAT necesita un acceso total a la información disponible. En la aviación civil se ha implantado con éxito un Sistema de Notificación de Sucesos (el «**SNS**») con un enfoque de Cultura Justa. Sería muy conveniente exportar este sistema, plenamente implementado en el sector aéreo, al resto de sectores del transporte.

El Real Decreto 1088/2020, de 9 de diciembre, por el que se completa el régimen aplicable a la notificación de sucesos de la aviación civil y se modifica el Real Decreto 1036/2017, de 15 de diciembre, por el que se regula la utilización civil de las aeronaves pilotadas por control remoto, y se modifican el Real Decreto 552/2014, de 27 de junio, por el que se desarrolla el Reglamento del aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea (el «**RD 1088/2020**») aplica y desarrolla el Reglamento 376/2014 y designa: **(i)** a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (la «**AESA**») como organismo encargado del **mantenimiento del SNS y responsable de la protección de las fuentes de información**; y **(ii)** a la Dirección General de Aviación Civil (la «**DGAC**») como organismo responsable de la **vigilancia de la Cultura Justa en la notificación de sucesos**.

Pensamos que **la AAIITAT necesitaría una vía de acceso al SNS más allá de la mera colaboración entre instituciones y la solicitud de información entre ellas**. Este cambio normativo es una excelente oportunidad de redefinir responsabilidades al respecto de la información de incidentes y **proponemos designar a la AAIITAT como responsable tanto del SNS como de la vigilancia de la Cultura Justa en la notificación de sucesos**.

Europeo y del Consejo, y los Reglamentos (CE) n° 1321/2007 y (CE) n° 1330/2007, de la Comisión (el «**Reglamento 376/2014**»).

Gran parte de la redacción del anteproyecto se centra en el carácter reservado de la información, así como su gestión y el acceso a la misma. **Consideramos conveniente que las decisiones de acceso a la información reservada queden sujetas a un único organismo con garantías de autonomía, profesionalidad y transparencia.**

CUARTA.- CONVENIENCIA DE REVISAR LAS NORMAS SOBRE ELECCIÓN DEL CONSEJO, LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS Y LOS EQUIPOS INVESTIGADORES DE LA AAITAT, ASÍ COMO SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS INVESTIGADORES, DE CARA A ASEGURAR SU INDEPENDENCIA Y SOLVENCIA

1. La eficiencia de AAITAT dependerá en gran medida de la idoneidad técnica de su Consejo, sus órganos directivos y sus equipos investigadores. En cuanto al **Consejo**, debe estar integrado por profesionales con experiencia contrastada en los campos de estudio, tal como se recoge actualmente para los miembros del pleno de la CIAIAC en el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil (el «**RD 389/1998**»). En efecto, el artículo 8 señala que sus miembros serán designados:

«entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el sector de la aviación civil en las distintas especialidades de ingeniería, electrónica, de telecomunicaciones o aeronáutica, entre otras, las operaciones aéreas, las infraestructuras aeronáuticas, el mantenimiento técnico de aeronaves, la navegación aérea, la docencia y la investigación o cualquier otra conexas con las anteriores, valorándose especialmente su independencia, objetividad de criterio y la solvencia demostrada en el desempeño de cargos de responsabilidad en empresas públicas o privadas del sector»

2. Esta asociación considera que tanto los miembros del **Consejo** como los cargos de los **órganos directivos** como los **equipos investigadores** de la AAITAT deberían ser nombrados en la línea de lo previsto en el actual artículo 8 del RD 389/1998, es decir, teniendo en cuenta su prestigio, competencia, independencia objetividad y solvencia. Por otra parte, debería habilitarse un **mecanismo transparente para el nombramiento** de todos ellos.

3. En cuanto a los **equipos de investigación**, es crítico que estén conformados por **grupos multidisciplinarios de expertos** en todos los ámbitos que pueden haber contribuido al accidente, incluyendo factores organizacionales y operativos, con especial atención al factor humano.

El contacto habitual y reciente con la operación (para aquellos investigadores seleccionados por su experiencia operativa) aporta una perspectiva más que valiosa a la labor de análisis. Por ello, un mecanismo **de nombramientos temporales**, que permitan alternar el desempeño profesional con las labores de investigación debería tener cabida a la hora de componer los equipos de investigación.

En efecto, los nombramientos temporales del personal investigador pueden reforzar la independencia de las investigaciones. Para habilitar un mecanismo de nombramientos temporales sería necesario celebrar **acuerdos de colaboración** con las distintas empresas públicas o privadas del sector que permitan la cesión temporal de profesionales en activo. Creemos que esta posibilidad de colaboración debería incluirse explícitamente en la norma.

Asimismo, los equipos de investigación deben incluir expertos de aquellos **colectivos** más susceptibles de verse involucrados en investigaciones por parte de la AAIITAT, debido a sus responsabilidades directas en la operativa diaria.

Esta asociación considera, con el fin de reforzar la independencia de las investigaciones y garantizar la experiencia e idoneidad de los expertos, que **los aspirantes deberían ser propuestos por los distintos colegios y asociaciones profesionales del correspondiente sector**, de forma que el prestigio y la deontología profesional de los candidatos estén debidamente avalados.

El anteproyecto de ley **no aborda suficientemente el régimen aplicable a los equipos de investigación y a sus integrantes**. Entendemos que dicho régimen será abordado en el futuro estatuto orgánico de la AAIITAT, pero consideramos conveniente incluir líneas generales en el anteproyecto de ley, con el fin de dejar sentadas las líneas que deben regir la composición de estos equipos que serán la base de la futura autoridad.

QUINTA.- CONVENIENCIA DE ASIGNAR A LA AAIITAT LAS FUNCIONES DE ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS Y AFECTADOS DE ACCIDENTES EN LOS DISTINTOS MEDIOS DE TRANSPORTE

Una autoridad dedicada al análisis de accidentes e incidentes debe forzosamente tener una **relación directa con víctimas y afectados**. En el anteproyecto de ley sólo se contempla esta interacción al respecto del intercambio de información relacionada con la investigación.

Consideramos que la AAIITAT, precisamente por su papel central y disponer de acceso a la información más reciente, sería el **organismo idóneo desde el que prestar asistencia a las víctimas**. En efecto, su protección debe ser una prioridad en situaciones traumáticas como las derivadas de accidentes de los modos de transporte y, de nuevo, esta labor está asociada a los organismos de investigación de incidentes más prestigiosos en los países de nuestro entorno, como son EEUU o Países Bajos.

Desde el punto de vista orgánico, **sería recomendable que la AAIITAT cuente también con una Dirección de Asistencia y Afectados**, cuyas atribuciones serían las de las actuales Oficina de asistencia a víctimas de accidentes aéreos (la «OAV») y ampliar así la cobertura actual a víctimas de accidentes del resto de modos de transporte.

D) ALEGACIONES PARTICULARES

SEXTA.- TÍTULO PRELIMINAR. ARTÍCULO 1

Como hemos argumentado en la Alegación General Primera, y de acuerdo con el dictamen de la Comisión de Investigación del vuelo JKK5022, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, y con las normas de la OACI relativas a la independencia de las autoridades de investigación de accidentes respecto de las autoridades estatales de aviación, consideramos que la nueva AAIITAT debe ser un organismo independiente no adscrito a MITMA. Por ello:

- **Proponemos la modificación de los puntos 3 y 4** de conformidad con lo anterior y, en su lugar, seguir el modelo del Consejo de Seguridad Nuclear u otro semejante, donde la AAITAT se configure como entidad de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y responsable única sobre las competencias que se incluyan en la norma.

Esas competencias deberían incluir, al menos, la investigación de accidentes e incidentes graves en los modos de transporte, la gestión de la información derivada de las investigaciones y de los sucesos de seguridad y la asistencia a las víctimas. Se regiría por un estatuto orgánico elaborado por su propio Consejo y aprobado por el Gobierno, previo a su traslado a las comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

SÉPTIMA.- TÍTULO I. CAPÍTULO I. ARTÍCULO 3

- **Proponemos la modificación del punto 2**, incluyendo una referencia a la Cultura Justa, quedando así:

*«La investigación técnica que se lleve a cabo no perseguirá la determinación de responsabilidad ni la atribución de culpabilidad, **de acuerdo con los principios de Cultura Justa**. Sin perjuicio de lo anterior, aunque del resultado de sus investigaciones pueda inferirse determinada culpa o responsabilidad de personas físicas o jurídicas, la Autoridad deberá informar plenamente acerca de las causas del accidente o incidente».*

De acuerdo con las normas de la OACI mencionadas en la Alegación Segunda, **los únicos objetivos de la AAITAT en relación con la investigación del accidente o incidente deberían ser la determinación de las causas y la formulación de recomendaciones con el fin de mejorar la seguridad y prevenir sucesos futuros.**

A juicio de esta Asociación, la investigación técnica debería seguir los principios de **Cultura Justa** como se contempla en el ámbito de la aviación civil, sin ser su objeto la determinación de responsabilidades o culpabilidades.

El resultado de la investigación debe ser un conjunto de hechos que desencadenan fácticamente la ocurrencia del incidente o accidente. La inferencia de culpabilidad o responsabilidad derivada de estos hechos no corresponde al equipo de investigación sino a la Administración de Justicia. Por otra parte, los principios de **Cultura Justa** buscan el amparo del notificador para favorecer la obtención de la mejor información posible de factores.

Por último, la recomendación del apartado 7 del apéndice II del Anexo 13 al Convenio de Chicago, relativa al personal de investigación de accidentes e incidentes, indica que:

«en aras de la seguridad operacional y de conformidad con el Capítulo 3, 3.1, de este Anexo, los Estados deberían considerar no obligar al personal de investigación a emitir opiniones sobre cuestiones de culpa o responsabilidad en procesos civiles, penales, administrativos o disciplinarios».

- **De igual modo, proponemos añadir al final del punto 2: «La investigación técnica aplicará los principios de Cultura Justa».**

OCTAVA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 7

- Proponemos la modificación del punto 1:

«1. La investigación de los accidentes e incidentes se llevará a cabo con la mayor transparencia posible, oyendo a todas las partes, compartiendo los resultados y permitiendo el derecho de acceso a las partes interesadas sin perjuicio de lo establecido en materia de tratamiento de la información reservada por todos los que tengan acceso a la misma, en los términos previstos en esta ley.»

Dentro de sus funciones debe ser prioritaria la correcta comunicación de esta información a los distintos actores interesados, incluyendo específicamente a las víctimas de accidentes de transporte, atendiendo de forma especial a las particulares necesidades de este colectivo. Éste es el camino adecuado para fomentar y mantener la necesaria confianza social y de los propios agentes involucrados en el sector del transporte, promoviendo e incentivando la implantación de las recomendaciones emitidas.

NOVENA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 8

- Proponemos la inclusión de la autorización judicial en el punto 4.

«4. Los investigadores tendrán la condición de autoridad pública y gozarán, sujetos a autorización judicial, de las siguientes potestades para la realización de la investigación técnica: [...]»

Algunas de las potestades recogidas en estos puntos son de competencia exclusivamente judicial por lo que entendemos necesaria, para evitar conflictos de competencias y otorgar al procedimiento de investigación de las garantías adecuadas, la referencia expresa a la autoridad judicial.

- Asimismo, proponemos la inclusión en este artículo de puntos adicionales relativos al «régimen del investigador». Como referíamos en la Alegación Cuarta, sería conveniente incluir en la norma unas guías a desarrollar posteriormente en el estatuto orgánico de AAITAT incluyendo los requisitos y obligaciones de los investigadores, mecanismos de selección, participación de asociaciones y colegios profesionales, inclusión de personal en activo y otros aspectos que se consideren necesarios.

DÉCIMA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 9

- Proponemos la inclusión en este artículo de puntos adicionales relativos a la notificación a través de sistemas de notificación de sucesos. Como argumentábamos en la Alegación Tercera, las fortalezas de los sistemas de seguridad implantados en cada uno de los modos de transporte deben exportarse al resto. Concretamente, en el ámbito de la aviación civil, la implantación de la Cultura Justa y el mayor desarrollo del SNS ha permitido conseguir niveles elevados de notificación y seguridad derivados de los mismos.

DÉCIMOPRIMERA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 10

- Proponemos la inclusión del adjetivo «independientes» en el último párrafo:

*«La Autoridad podrá contar con la asistencia de expertos **independientes** de reconocido prestigio nacional o internacional en las materias relacionadas con las cuestiones investigadas.»*

DÉCILOSEGUNDA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 11

- Proponemos la modificación siguiente en el punto 2, apartado d):

*«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 perjuicio de que el equipo de investigación pueda acceder a las mismas y emplearlas con las prescriptivas garantías legales.**»*

DÉCIMOTERCERA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 12

El plazo de un año en la redacción del informe final es una norma, si bien no taxativa, incluida en el apartado 6.5 del Capítulo 6 del Anexo 13 al Convenio de Chicago. La superación de este plazo debe estar plenamente justificada en el informe provisional.

- Proponemos la modificación del siguiente del texto en el punto 2:

«El informe se publicará en el plazo más breve posible y, en principio, en el plazo máximo de 12 meses desde la fecha del accidente o incidente.»

*Este plazo podrá ampliarse por acuerdo de la Autoridad por periodos máximos de **12** meses cuando sea necesario para concluir correctamente la investigación. En este caso, junto con el acuerdo de ampliación **debidamente justificado**, se publicará un informe provisional detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad.»*

DÉCIMOCUARTA.- TÍTULO I. CAPÍTULO III. ARTÍCULO 14

- Proponemos la inclusión del siguiente texto en el punto 1:

*«La Autoridad llevará un registro **público** de las recomendaciones emitidas y hará un seguimiento de su estado de cumplimiento.»*

- Proponemos la inclusión del siguiente texto al final del punto 2:

*«Los destinatarios e implementadores finales, en su caso, de las recomendaciones deberán adoptar las medidas necesarias para satisfacer las recomendaciones, o motivar las razones para no hacerlo, e informar sobre ello a la Autoridad. **Estas motivaciones serán incluidas en el registro de recomendaciones emitidas al que hace referencia el punto 1**».*

Desde la APROCTA entendemos la transparencia y accesibilidad a los productos y resultados de la AAIIAT refuerza su eficacia como autoridad investigadora. Esto incluye la motivación para no

seguir las recomendaciones emitidas. Esta transparencia previsiblemente favorecerá de facto la adopción de las recomendaciones.

DÉCIMOQUINTA.- TÍTULO I. CAPÍTULO IV. ARTÍCULO 16

El acceso a la información por parte de las víctimas debe considerarse un derecho y tratarse con especial atención por lo que, basándonos en el principio de transparencia, debería tener un carácter similar al del resto de organismos o entidades. Consecuentemente, salvo en lo que afecta a la información de carácter reservado, no deberían generarse diferentes categorías en el acceso a la información disponible, especialmente cuando no existe un mecanismo objetivo para la discriminación entre los actores interesados.

- **Proponemos la modificación del punto 2**, que quedaría así:

~~«Siempre que la Autoridad considere que no se perjudican los objetivos de una investigación en curso,~~ **Salvo que la autoridad judicial determine lo contrario**, se facilitará a las víctimas, sus familiares y a las asociaciones de víctimas del accidente o incidente objeto de investigación que, en su caso, se constituyan, la siguiente información, antes de hacerla pública [...]».

DÉCIMOSEXTA.- TÍTULO I. CAPÍTULO V. ARTÍCULO 19

Las investigaciones bajo responsabilidad de la AAIITAT tienen unos objetivos definidos, deben regirse por unos principios de Cultura Justa, protección de la información reservada, atención a las víctimas y transparencia en los resultados. La AAIITAT debe ser autónoma en las investigaciones que aborde. La colaboración con otras instituciones que lleven a cabo investigaciones paralelas es posible sólo en el caso de que no interfiera con los puntos anteriores

- **Proponemos la inclusión del siguiente texto al final del punto 2 o como un nuevo punto 3:**

«Esta colaboración se ajustará a los parámetros de actuación contemplados en la presente norma y, en especial, en lo referido a la protección de la información de carácter reservado y los objetivos perseguidos por la investigación».

DÉCIMOSEPTIMA.- TÍTULO I. CAPÍTULO V. ARTÍCULO 20

De acuerdo con las Alegaciones Primera y Sexta (esta última relativa al artículo 1), defendemos para la AAIITAT una independencia orgánica del MITMA y una relación de dependencia más estrecha del Congreso de los Diputados y el Senado. Si esta alegación es estimada, será necesario **rehacer completamente el artículo 20** que regula específicamente la relación de AAIITAT con las Cortes Generales.

DÉCIMO OCTAVA.- TÍTULO I. CAPÍTULO V. ARTÍCULO 21

La investigación técnica debe ser independiente de la judicial. No obstante, para la realización simultánea de las dos investigaciones es necesaria una coordinación estrecha entre el poder judicial y la AAIITAT, como la propuesta en el convenio citado en el punto 2 del art.21.

En este sentido, el Dictamen sobre el Accidente del Vuelo JKK5022 aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021, incluye en su recomendación 8:

«... solicitar, de acuerdo con 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 [...]»

Por tanto, en este punto sería aconsejable estar a lo que dicte próximamente el Consejo de Estado, que puede dar directrices diferentes a cómo debe articularse la coordinación entre AAIITAT y el Poder Judicial en el desarrollo de las respectivas investigaciones.

DÉCIMONOVENA.- TÍTULO I. CAPÍTULO V. ARTÍCULO 22

1. Las investigaciones técnica y judicial de un accidente o incidente tienen objetivos y mecanismos de actuación diferentes y, por ello, deben ser **independientes**. En particular, los investigadores de AAIITAT que investiguen sucesos de aviación civil obtendrán su información de notificadores bajo los principios de un sistema de Cultura Justa donde el notificador asume unas **garantías de protección frente a las consecuencias derivadas de la información facilitada**.

De acuerdo con la Cultura Justa no se debe causar perjuicio a los operadores y demás personal de primera línea por sus acciones, omisiones o decisiones cuando estas sean acordes con su experiencia y capacitación. A sensu contrario, el sistema de Cultura Justa no tolera la negligencia grave, ni actos dolosos como infracciones intencionadas o actos destructivos.

Por ello, si en ausencia de dolo o negligencia el operador fuese considerado responsable en una investigación judicial debido a la información obtenida en una investigación técnica desarrollada bajo los principios de Cultura Justa, el notificador sufriría indefensión y la vulneración de su derecho fundamental a no declarar contra sí mismo. Nos encontraríamos ante una situación del todo indeseable que provocaría una lógica falta de colaboración de los operadores y demás personal de primera línea. Esto sería nocivo para la seguridad y, por tanto, debe ser evitado a toda costa mediante el respeto y promoción de los principios de Cultura Justa.

2. Desde la APROCTA consideramos que la colaboración entre la investigación técnica y la judicial debería limitarse a compartir los detalles de la investigación, incluyendo las causas del accidente o incidente y **excluyendo, en todo caso, la determinación de responsabilidades o culpabilidades**. En este sentido, la recomendación del apartado 7 del apéndice II del Anexo 13

al Convenio de Chicago, relativa al personal de investigación de accidentes e incidentes, indica que:

«en aras de la seguridad operacional y de conformidad con el Capítulo 3, 3.1, de este Anexo, los Estados deberían considerar no obligar al personal de investigación a emitir opiniones sobre cuestiones de culpa o responsabilidad en procesos civiles, penales, administrativos o disciplinarios.»

En caso de requerimiento pericial, la información proporcionada por los peritos dependientes de AAITAT debería circunscribirse a lo indicado en el párrafo anterior.

- Proponemos una revisión completa de este artículo de forma que se favorezca el principio de Cultura Justa y se delimiten mejor las responsabilidades de los investigadores tanto con el Poder Judicial como con los notificadores. Asimismo, sería necesario abordar la situación de los notificadores en un sistema de Cultura Justa frente a un proceso judicial.

VIGÉSIMA.- TÍTULO II. ARTÍCULO 24

1. Una Autoridad eficaz como la que se propone en el anteproyecto de ley y como la que desea esta asociación requiere una estructura orgánica apropiada a su misión y que, a nuestro parecer, excede de la prevista en el anteproyecto. Por tanto:

- Proponemos la creación de una unidad de Recursos Humanos, que gestione la selección y composición variable de los equipos de investigación. Entre sus funciones estarían también la formación de los investigadores y la gestión económica y administrativa de la entidad.

- Proponemos la creación de una unidad de Asistencia a las Víctimas de Accidentes del Transporte, de forma semejante a organismos similares en países de nuestro entorno y que asumiría las responsabilidades de las oficinas de asistencia a víctimas ya creadas.

- Proponemos la creación de un Consejo Asesor para canalizar la participación de la sociedad, mediante las principales asociaciones y colegios profesionales en la industria del transporte y cuya función sería asesorar al Consejo y a los equipos de investigación. También facilitaría la presencia de expertos operativos en estos grupos, proponiendo candidatos que cumplan con los requisitos de profesionalidad, experiencia y deontología profesional.

- Proponemos la creación de una unidad de Sistema de Notificación de Sucesos, que asumiría jefatura de un nuevo sistema integral de notificación de sucesos común a todos los modos de transporte, que funcionaría según los principios de Cultura Justa.

- Proponemos la creación de Subdirecciones de Prevención y Análisis de Incidentes para cada modo de transporte, cuyas funciones serían investigar de modo proactivo la información de los incidentes del SNS y generar recomendaciones para la mejora de la seguridad y la prevención de accidentes.

2. Asimismo, consideramos que sería conveniente que la estructura interna de la AAITAT no sea regulada hasta el último detalle mediante una norma de rango legal, pues complicaría su adaptabilidad a las circunstancias que puedan darse en el futuro. Por ello, hemos preferido

utilizar la expresión «unidades» en vez de «direcciones», salvo en lo que se refiere al Consejo Asesor.

VIGÉSIMOPRIMERA.- TÍTULO II. CAPÍTULO I. ARTÍCULO 25

- Proponemos que se incluyan en este artículo los perfiles idóneos o las áreas de experiencia de los consejeros. Desde la APROCTA consideramos óptima la siguiente distribución:

- 1 Consejero con experiencia en servicios ATS y control de tránsito aéreo.
- 1 Consejero con experiencia como piloto comercial o de transporte de línea aérea.
- 1 Consejero con experiencia en navegación y marina mercante.
- 1 Consejero con experiencia en conducción y servicios ferroviarios.
- 1 Consejero con experiencia en gestión de emergencias y protección civil.
- 1 Consejero con experiencia en factores humanos en organizaciones complejas.

VIGÉSIMOSEGUNDA.- TÍTULO II. CAPÍTULO I. ARTÍCULO 27

A fin de preservar la autonomía e independencia de la AAIITAT frente al departamento con competencias en materia de transporte (actualmente el MITMA), el nombramiento de los miembros del Consejo debería efectuarse mediante un mecanismo transparente que permita la participación de los profesionales del sector.

Una posibilidad sería permitir a las organizaciones del sector proponer candidatos de méritos, experiencia y prestigio contrastados en el sector. Una selección reducida de estos candidatos, realizada por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, sería presentada para la elección final por mayoría absoluta en la Comisión de Transporte del Congreso de los Diputados.

Los requisitos de idoneidad de los candidatos estarán avalados por su trayectoria profesional y por su selección previa, tanto por las organizaciones profesionales como por el MITMA.

- Proponemos la sustitución de los puntos 1 y 2 por un nuevo mecanismo de elección que contemple la participación de los profesionales del sector.

VIGÉSIMOTERCERA.- TÍTULO II. CAPÍTULO II. ARTÍCULO 32

De acuerdo con lo expuesto en la Alegación Cuarta y en desarrollo del punto 2.c), consideramos que el futuro estatuto orgánico de la AAIITAT debería incluir un mecanismo transparente de colaboración con las asociaciones y colegios profesionales del sector, de cara a la selección e incorporación de expertos en activo o con experiencia operativa reciente a los grupos de investigación.

E) CONCLUSIONES

Esta asociación profesional, dentro de sus responsabilidades y obligaciones, considera que la nueva creación de un organismo multimodal para la investigación de accidentes e incidentes es

un hecho de gran trascendencia para los sectores del transporte aéreo, ferroviario y marítimo y, por tanto, para la sociedad en su conjunto.

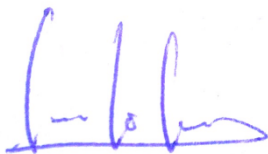
Dicho organismo, como se ha venido argumentando a lo largo de las presentes alegaciones, se enfrenta a los retos de ser un ente independiente, de dotarse de autonomía económica y funcional así como de alcanzar los más altos estándares de excelencia técnica. La superación de esos retos será necesaria para consolidarse como un ente de prestigio y con verdadera autoridad, lo que sin duda incidirá en la prevención de accidentes futuros y en la mejora de la seguridad.

Desde la APROCTA defendemos los beneficios derivados de aunar las tres modalidades de transporte en una sola autoridad. Ello permitirá afrontar los entornos complejos y multifactoriales del transporte actual y futuro. Para ello deberán reforzarse la Cultura de la Seguridad y aprovecharse las sinergias e intercambios de mejores prácticas, particularmente desde el sector de la aviación al ferroviario y al marítimo, en la línea que se está llevando a cabo en Europa por EUROCONTROL y la European Railway Agency.

Finalmente, la nueva autoridad deberá dar cabida y proveer los medios —como no puede ser de otra manera en una sociedad avanzada— para poder proporcionar un trato atento y humano a las víctimas y afectados por los accidentes. En efecto, estos son los primeros y principales damnificados de una desgracia que golpea a toda la sociedad que está en deuda con ellos.

* * * * *

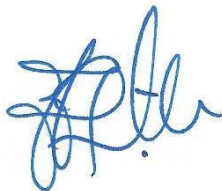
En Madrid a 15 de julio de 2021,



Fdo. Carlos CAVERO MARTÍN-BALLESTERO
Presidente



Fdo. Luis VIDARDE CHICO
Vocal Técnico



Fdo. J. David FANEGO OTERO
Vocal Jurídico