

AL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE
DIRECCIÓN GENERAL DE ORGANIZACIÓN E INSPECCIÓN

D. Antonio Alonso Esteve, en nombre y representación de la **Asociación Profesional de Controladores de Tránsito Aéreo**, con NIF 43825046H, domicilio en C. Pintor Virgilio Galán, 16. 29016, Málaga 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 Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, 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. PARTICIPACIÓN DE LA APROCTA

El desarrollo estatutario de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil (AITAT) es el paso siguiente en el largo proceso de reforma de los organismos encargados de la investigación técnica de accidentes en los distintos modos de transporte, aéreo, ferroviario y marítimo.

La necesidad de su reforma tiene un amplio consenso en el sector y ha sido discutido ampliamente en diversos foros así como en las reuniones que ha mantenido esta asociación con las administraciones públicas.

La APROCTA ha contribuido a la discusión en cada uno de los pasos que han llevado a la creación de la AITAT planteando las alegaciones oportunas en cada etapa con el fin de mejorar el resultado en la búsqueda de un **organismo multimodal, independiente, transparente y profesional**.

Primeramente, 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.

1 El informe puede ser consultado en el siguiente enlace:

<https://www.aprocta.es/general/informe-elaborado-por-aprocta-sobre-el-modelo-de-investigacion-de-accidentes-e-incidentes-graves-en-aviacion-en-espana/>

Seguidamente, 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.

Por último, la APROCTA presentó sus alegaciones detalladas al borrador de anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de transporte³.

A modo de resumen, las alegaciones presentadas buscaban que el organismo resultante respondiera a los siguientes principios.

- 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

La APROCTA mantiene su consideración sobre la idoneidad de estos principios por lo que se reafirma en el contenido de los citados documentos a los que añade las presentes alegaciones.

B) VALORACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE ESTATUTOS

La creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes en los modos de Transporte (**AITAT**) 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.

Sin embargo, a juicio de esta asociación, la autoridad resultante tras la aprobación de la Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, adolece aún de algunas de las limitaciones a las que nos referíamos en nuestras alegaciones, en particular en lo que corresponde a la independencia nominal del organismo, a su transparencia o la participación de profesionales en activo en su funcionamiento.

El desarrollo estatutario, objeto del presente análisis, no sólo no facilita el funcionamiento de acuerdo a los principios citados sino que tampoco parece desarrollar satisfactoriamente el principio de búsqueda de sinergias entre los medios de transporte o el desarrollo e implementación de la Cultura Justa de Seguridad.

² Esos comentarios se encuentran accesibles en el siguiente enlace:

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

³ Esos comentarios se encuentran accesibles en el siguiente enlace: _

<https://www.aprocta.es/general/alegaciones-a-la-audiencia-publica-del-anteproyecto-de-ley-de-creacion-de-la-aiiat/>

Como planteábamos en las alegaciones previas, la AITAT debe convertirse en una herramienta eficaz que sitúe a España como un referente mundial en el tratamiento e investigación de accidentes del transporte. Debe ser un organismo independiente nominal y funcionalmente, autónomo, regido por unos criterios exclusivamente técnicos y profesionales y transparente, tanto en su funcionamiento como en sus resultados.

La adscripción de la Autoridad al MITMA a efectos organizativos y presupuestarios genera una clara dependencia funcional del responsable de las autoridades reguladoras y supervisoras y plantea dudas razonables sobre la independencia y autonomía de la autoridad.

Por otra parte, el objetivo principal de una autoridad multimodal debe ser la armonización de los sistemas de seguridad entre los distintos modos de transporte, buscando sinergias y adoptando los principios de **Cultura Justa**.

Sin embargo, pese a estar explícitamente incluida en la ley de creación de la autoridad, en el proyecto de estatutos ha desaparecido cualquier referencia a la Cultura Justa que debería regir el desarrollo de las investigaciones, favoreciendo el flujo de información crítica y la progresiva implantación de una cultura de seguridad en todos los modos de transporte que ampare los intereses de pasajeros y ciudadanía.

Finalmente, las investigaciones de accidentes e incidentes deberían basarse exclusivamente en criterios técnicos, por lo que resulta necesario articular mecanismos para la participación de los profesionales de primera línea del sector. El proyecto de estatutos carece de mecanismos para incorporar expertos operativos a los equipos investigadores.

Por estas razones, la APROCTA considera plenamente vigentes algunas de las alegaciones generales presentadas previamente al anteproyecto de ley de creación de una autoridad administrativa independiente para la investigación técnica de accidentes en los modos de transporte⁴.

A continuación se presentan aquellas alegaciones previamente enviadas que consideramos pertinentes seguidas de varias alegaciones particulares a este proyecto.

C) ALEGACIONES PREVIAMENTE ENVIADAS

PRIMERA.- CONVENIENCIA DE QUE LA AITAT 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

⁴ Esos comentarios se encuentran accesibles en el siguiente enlace:

<https://www.aprocta.es/general/alegaciones-a-la-audiencia-publica-del-anteproyecto-de-ley-de-creacion-de-la-aiiat/>

*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 AITAT 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 AAITAT 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 AITAT 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 AITAT], 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 AITAT 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 AITAT. La Cultura Justa se ha ido implementando en el ámbito de la aviación con expreso apoyo de la normativa europea a través de los reglamentos⁵ que determinan que el buen 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 AITAT, 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 AITAT 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 AITAT 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 AITAT necesita un acceso total a la

⁵ 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 Europeo y del Consejo, y los Reglamentos (CE) n° 1321/2007 y (CE) n° 1330/2007, de la Comisión (el «**Reglamento 376/2014**»).

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 AITAT 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 AITAT como responsable tanto del SNS como de la vigilancia de la Cultura Justa en la notificación de sucesos**.

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 AITAT, ASÍ COMO SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS INVESTIGADORES, DE CARA A ASEGURAR SU INDEPENDENCIA Y SOLVENCIA

1. La eficiencia de AITAT 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 conexa 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 AAIITAT 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 AITAT, 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 AITAT, 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.

D) ALEGACIONES PARTICULARES

SEXTA.- CONVENIENCIA DE INCORPORAR EXPLÍCITAMENTE REFERENCIAS A LA CULTURA JUSTA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA AUTORIDAD

Como planteábamos más arriba en la alegación 2, la Cultura Justa se ha ido implementando en el ámbito de la aviación con expreso apoyo de la normativa europea a través de los

reglamentos⁶ que determinan que el buen funcionamiento del flujo de información operacional. Su adopción se considera un hito fundamental, que facilita el flujo de información sobre las disfunciones e incidencias del sistema y es considerado un mecanismo absolutamente necesario para la prevención de accidentes.

Su implantación ha permitido mejorar los índices de seguridad en la aviación comercial y su exportación a otros modos de transporte constituiría una sinergia clara y un beneficio transversal.

La APROCTA considera **un gran avance la inclusión explícita de referencias en la ley de creación de la autoridad** por lo que su ausencia en este proyecto de estatutos resulta inapropiado e inconveniente.

Proponemos la inclusión de referencias a la Cultura Justa, al menos, en los artículos 27, Direcciones de Investigación Técnica -en lo referente a definición y funciones-, y 46, Código de Conducta Ética -en lo referente a las guías de actuación de la investigación.

SÉPTIMA.- CONVENIENCIA DE ARTICULAR MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE EXPERTOS EN ACTIVO EN LAS INVESTIGACIONES

Como planteábamos más arriba en la alegación 4, la eficiencia de AITAT dependerá en gran medida de la idoneidad técnica de su Consejo, sus órganos directivos y, sobre todo, sus equipos investigadores. En cuanto a los equipos de investigación, es fundamental que puedan contar con la colaboración y el asesoramiento de expertos operativos en todos los ámbitos que puedan haber contribuido al accidente, incluyendo los factores organizacionales y operativos, con especial atención al factor humano.

El contacto con la operación aporta una perspectiva más que valiosa a la labor de análisis. Por ello, sería imprescindible la incorporación a los estatutos de un mecanismo que permita incorporar expertos operativos a la hora de componer los equipos de investigación. La incorporación de este personal en activo puede 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.

⁶ 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 Europeo y del Consejo, y los Reglamentos (CE) n° 1321/2007 y (CE) n° 1330/2007, de la Comisión (el «**Reglamento 376/2014**»).

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.

Proponemos la inclusión de mecanismos para la participación y colaboración de expertos operativos en presente estatuto. Esta modificación podría incluirse en el artículo 31, Unidad de Apoyo Técnico.

* * * * *

En Málaga, a 1 de Abril de 2025



Fdo: Antonio Alonso Esteve
Presidente

Fdo: Luis J Vidarte Chico
Vocal Técnico