

**INVESTIGACIÓN TÉCNICA Y PROCESOS PENALES DERIVADOS DE GRANDES
ACCIDENTES AÉREOS**

María Jesús Guerrero Lebrón

Catedrática de Derecho mercantil

Universidad Pablo de Olavide

Vocal de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil

Asociación de fiscales. El fiscal ante los procesos penales de grandes catástrofes.

1 y 2 de junio de 2017

SUMARIO

| | |
|--|----|
| RESUMEN | 4 |
| 1. INTRODUCCIÓN: LA ACCIDENTALIDAD EN EL TRANSPORTE AÉREO | 6 |
| 2.LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES | 8 |
| 2.1. Marco normativo | 8 |
| 2.1.1. El Convenio de Chicago y su Anexo 13..... | 8 |
| 2.1.2. La normativa europea..... | 11 |
| 2.1.3. La normativa nacional..... | 12 |
| 2.2. Balance de la situación normativa actual | 13 |
| 3. LOS CONCEPTOS DE ACCIDENTE E INCIDENTE GRAVE | 13 |
| 3.1. El concepto de accidente | 13 |
| 3.2. El concepto de incidente grave | 17 |
| 4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES .. | 18 |
| 4.1. Carácter preventivo y no punitivo..... | 18 |
| 4.2. La responsabilidad de los Estados..... | 19 |
| 4.3. La obligación de investigar y el objeto de la investigación..... | 21 |
| 4.4. La independencia de la investigación. El estatuto jurídico del investigador..... | 21 |
| 4.5. La cooperación..... | 24 |
| 4.6. La protección de pruebas e información..... | 25 |
| 4.7. Las recomendaciones y el informe de la investigación: transparencia y pro-actividad..... | 25 |
| 5. LAS AUTORIDADES DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA. LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL (CIAIAC) | 26 |
| 6. LA REDUCCIÓN DEL DEBER DE DENUNCIA DE LA CIAIAC A LOS “ACTOS DE INTERFERENCIA ILÍCITA” | 28 |

| | |
|--|-----------|
| 7. TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA..... | 30 |
| 7.1. Tratamiento y protección de los datos de la investigación técnica..... | 30 |
| 7.2. Otros datos de la investigación..... | 31 |
| 7.2.1. Los datos protegidos conforme al art. 14 Reglamento (UE) nº 996/2010. | 31 |
| 7.2.2. La interpretación de los arts. 18 y 19 de la Ley de Seguridad Aérea..... | 34 |
| 7.2.3. Los datos protegidos conforme al párrafo 5.12 y al Apéndice 2 del Anexo 13..... | 35 |
| 7.2.4. Conclusiones sobre la situación de España: aplicación de la LSA, el Reglamento (UE) 996/2010 y el Anexo 13..... | 37 |
| 7.2.5. El incumplimiento de la obligación de confidencialidad de la información de seguridad aérea..... | 39 |
| 8. LA SEPARACIÓN ENTRE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA Y LOS PROCESOS JUDICIALES PARALELOS..... | 42 |
| 8.1. Consideraciones generales..... | 42 |
| 8.2. Los acuerdos previos del art. 12.3 Reglamento (UE) nº 996/2010..... | 44 |
| 8.3. Tratamiento de las pruebas en el proceso y protección de los datos de la investigación técnica..... | 46 |
| 9. LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS..... | 47 |
| 10. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA..... | 49 |

RESUMEN

El transporte aéreo es el medio de transporte más seguro que existe gracias al sistema de investigación de accidentes que se implantó a raíz del Convenio de Chicago de 1944. Se trata de la imposición obligatoria de un método reactivo que supone que, en cada Estado, una institución independiente se encarga de realizar después de los accidentes y los incidentes graves que ocurran en su territorio una investigación técnica que trate de averiguar la causa y los factores que contribuyeron a su producción, para evitar que vuelvan a producirse en el futuro. Además de la normativa contenida en el Convenio mencionado y en su desarrollo posterior, particularmente, en el Anexo 13, e inspirada por la misma filosofía, el marco normativo actual viene completado por el Reglamento UE nº 996/2010, de 20 de octubre, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes de aviación civil, la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea y el RD 389/1998, de 13 de marzo.

La investigación técnica se caracteriza por ser siempre de carácter preventivo, y no punitivo; por ser obligatoria para el Estado del suceso (pudiendo colaborar otros Estados implicados), aun cuando conforme a un principio de cooperación participan otros Estados; por ser llevada a cabo por una autoridad independiente de las autoridades de aviación (encargadas de la certificación, las operaciones la gestión de aeropuertos, etc.), de los operadores y del proceso o proceso que en su caso tuviera lugar para determinar responsabilidades; y por concluir con un informe que se hace público y que cuando resulta apropiado incluye recomendaciones de seguridad.

El art. 12.3 del Reglamento UE nº 996/2010 impone la adopción de Protocolos que permitan coordinar las actuaciones de autoridades de investigación técnica y judiciales cuando se produce un accidente de aviación. En España el cumplimiento de dicha disposición se ha materializado con la firma de un Acuerdo marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el Protocolo a seguir en cumplimiento del art. 12.3 del Reglamento UE nº 996/2010. El acuerdo se firmó en febrero de 2015; se renovó en 2016 y ha vuelto a prorrogarse para 2017.

Entre otros asuntos, dicho Protocolo versa sobre los aspectos que el Reglamento señala como de contenido obligatorio, esto es, el acceso al lugar del accidente, la protección de las pruebas y el acceso a las mismas, los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso, el intercambio de información, el uso adecuado a la información relativa a la seguridad y la resolución de conflictos entre las distintas autoridades implicadas en la

investigación. Debe indicarse que aunque la mayoría del contenido del Protocolo reproduce normas ya vigentes, se han dado tímidos pasos con el loable objetivo de lograr una mejor coordinación. No obstante, algunas de las cuestiones que deben abordarse requieren, por su naturaleza, ser objeto de reformas normativas, ya que es preciso que sean tratadas con el rango legal apropiado.

Los últimos cambios introducidos en el Anexo 13 cuya primera versión data de 1951, y que se han hecho efectivos desde noviembre de 2016, han supuesto notables avances en un aspecto de vital importancia para que la investigación técnica pueda desarrollarse de forma independiente, y, fundamentalmente, para que se otorgue la protección que requiere la información utilizada por la autoridad de investigación técnica.



1. INTRODUCCIÓN: LA ACCIDENTALIDAD EN EL TRANSPORTE AÉREO¹

El medio de transporte masivo más seguro, desde hace años, es el aéreo. Ello es debido a que casi desde los inicios de la aviación se implantó un sistema de investigación de accidentes del que se extraen enseñanzas que, aplicadas a la aviación, ayuda a impedir que se repitan los mismos errores en el futuro. Gracias a este sistema, la tendencia a la reducción de la tasa de accidentes se mantiene a la baja por lo que respecta a la aviación comercial.

En los 20 años transcurridos desde 1948 a 1968 la tasa de accidentalidad de pasajeros a nivel mundial (que es el número de víctimas mortales por cada 100 millones de millas voladas) se redujo en un factor de 10, pasando de 5 a 0,5. En 1997, 30 años después, volvió a dividirse por 10 este valor, cuando el indicador cayó por debajo de 0,05. En el año 2008, a pesar de que desgraciadamente en España tuvo lugar una catástrofe sin igual (caso Spanair), según los datos proporcionados por OACI, este indicador cayó hasta 0,01 víctimas mortales por cada 100 millones de millas voladas².

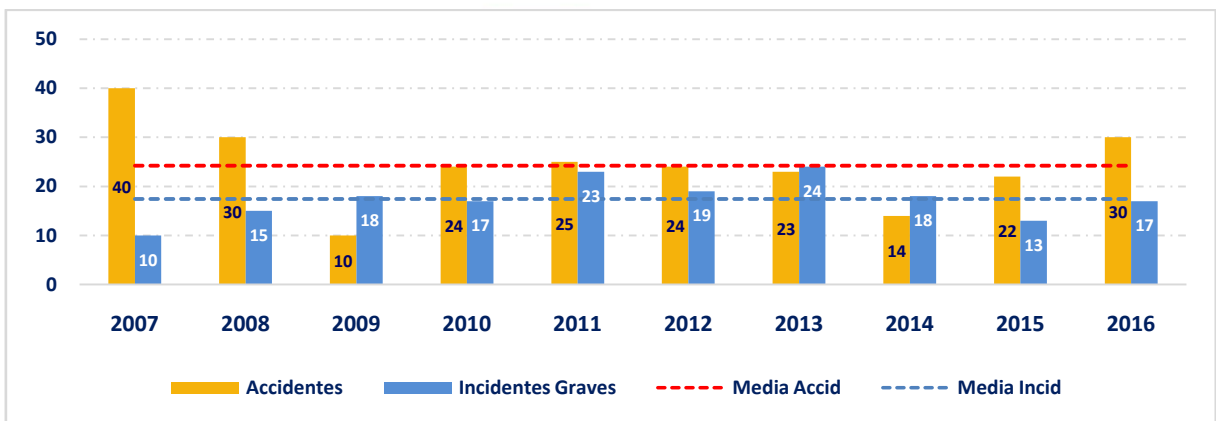
En 2016, más de 3.800 millones de pasajeros volaron en 40,4 millones de vuelos. En el año, se produjeron un total de 65 accidentes aéreos, tres menos que en 2015 y 16 menos que la media del período 2011-2015, lo que supone una tasa global de 1,61 accidentes por millón de vuelos, tasa inferior al 1,79 registrado en 2015. Si bien es cierto que de un análisis anual algunos aspectos del último año arrojan peores resultados que los obtenidos en 2015, el número total de accidentes y víctimas mortales se redujo respecto a la media de los últimos cinco años, lo que confirma que la aviación sigue siendo la forma más segura de viajar³.

¹Este trabajo se enmarca en el Proyecto de investigación "El transporte como motor del desarrollo socioeconómico: adaptación normativa a las exigencias legales y a las nuevas oportunidades en el sector aéreo" DER 2015-65424-C4-4-P (MINECO/FEDER, UE), del que la autora es investigadora principal.

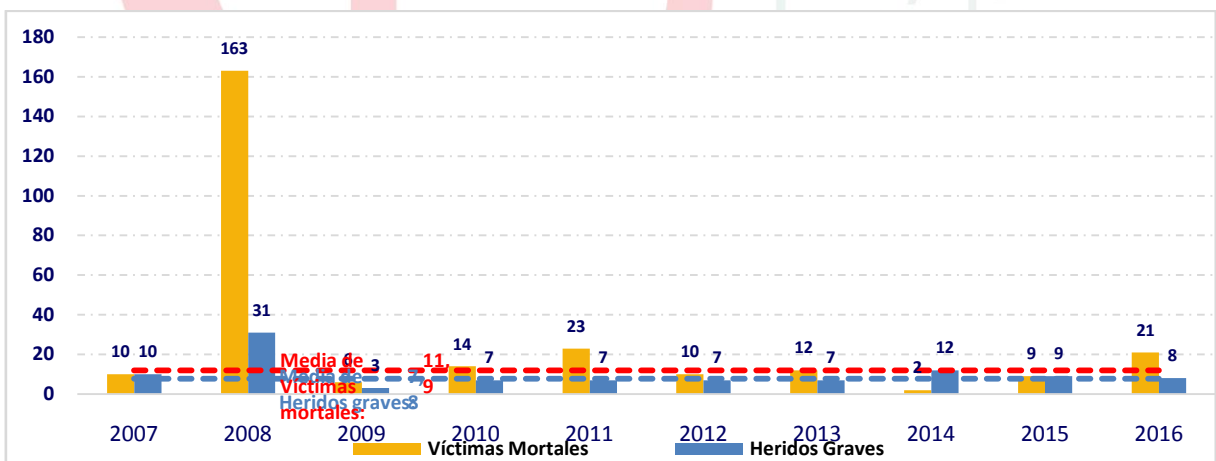
²Vid. ARNALDO VALDÉS R. M^a/GUERRERO LEBRÓN, M^a J./CUERNO REJADO, C., *Descubrir la investigación de accidentes aéreos*, Editorial AENA, 2012, p. 11. Según los datos proporcionados por IATA, si cogiéramos un vuelo todos los días, tendríamos una probabilidad de siniestralidad cada 4200 años.

³Según los datos proporcionados por la Asociación Internacional del Transporte Aéreo (IATA) en su informe anual sobre seguridad operacional de la aviación comercial presentado, en 2016 murieron 268 personas en accidentes aéreos, casi el doble que en 2015 cuando se registraron 136 víctimas mortales pero 103 menos que en el promedio del quinquenio entre 2011 y 2015.

Por lo que respecta a España, en el año 2016 la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (en adelante, CIAIAC) inició la investigación de 47 sucesos ocurridos en territorio español relacionados con la seguridad del transporte aéreo, de los cuales 30 se han clasificado como accidentes y 17 como incidentes graves, en los cuales se contabilizaron un total de 21 víctimas mortales y 8 heridos graves. No obstante, y aunque en términos absolutos los datos de 2016 fueron también peores que los de 2015, puede verse la evolución de la accidentalidad y de la siniestrabilidad desde 2007 en los siguientes gráficos.



Evolución de accidentes e incidentes graves en España en el período 2007-2016 según el Informe Anual 2016 elaborado por la CIAIAC.



Evolución de víctimas mortales y heridos graves en España en el período 2007-2016 según el Informe Anual 2016 elaborado por la CIAIAC.

Como el número global de accidentes se ha ido reduciendo progresivamente, el tradicional método reactivo se completa en la actualidad con el método pro-activo, o lo que es lo mismo, las mejoras en accidentalidad en el futuro se lograrán, no sólo de las enseñanzas obtenidas de la investigación de los accidentes ocurridos, sino del análisis de la información que se recoge de 36.4 millones de vuelos realizados en aviones a reacción o con motores de propulsión, y no sólo de los pocos en los que sucede algún incidente o accidente. El indicado sistema permite localizar los retos mucho antes de que se conviertan en riesgos de aviación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que sólo es posible generar tal cantidad de datos en la aviación gracias a que todos los operadores, desde las aerolíneas, a la tripulación de vuelo y su plantilla en tierra, los fabricantes de aeronaves y sus motores, los proveedores de servicios de la navegación aérea y los gobiernos, participan de esta filosofía en la que la seguridad es el principio que prima sobre todos los demás.

2. LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES

2.1. MARCO NORMATIVO.

2.1.1. El Convenio de Chicago y su Anexo 13

El artículo 26 del Convenio sobre Aviación Civil, conocido como Convenio de Chicago, (en adelante, CACI) dispone literalmente lo siguiente:

“En el caso de que una aeronave de un Estado contratante sufra en el territorio de otro Estado contratante un accidente que ocasione muerte o lesión grave, o que indique graves defectos técnicos en la aeronave o en las instalaciones y servicios para la navegación aérea, el Estado en donde ocurra el accidente abrirá una encuesta sobre las circunstancias del mismo, ajustándose, en la medida que lo permitan sus leyes, a los procedimientos que pueda recomendar la Organización de Aviación Civil Internacional. Se permitirá al Estado donde está matriculada la aeronave que designe observadores para estar presentes en la encuesta y el Estado que la realice comunicará al otro Estado el informe y las conclusiones al respecto”.

Por otro lado, en el art. 37 el citado Convenio dispone que: *“la Organización de Aviación Civil Internacional adoptará y enmendará en su oportunidad según sea necesario las normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales que traten: (...) k) aeronaves en peligro e investigación de accidentes”.*

Esto quiere decir, en principio, que todos los Estados que son parte en el Convenio de Chicago han asumido frente a la comunidad internacional la obligación de investigar desde el punto de vista técnico los accidentes aéreos que ocurran en su territorio (aun cuando en la terminología empleada en 1944, cuando se redactó el Convenio, se habla de “encuesta sobre las circunstancias del accidente”), y permitir que el Estado donde esté matriculada la aeronave pueda participar como observador en el procedimiento.

Por otro lado, como la obligación establecida no se concreta lo suficiente, el art. 37 CACI impone a la OACI la obligación de adoptar normas, métodos recomendados y procedimientos internacionales, y fue precisamente para dar cumplimiento a dicha obligación, por lo que el Consejo adoptó el 11 de abril de 1951 la primera versión del Anexo 13, titulada “Normas y métodos recomendados para encuestas de accidentes de aviación”.

El Anexo 13, por consiguiente, en sus diferentes versiones, y basándose en las recomendaciones formuladas por el Departamento de investigación de accidentes de la OACI, es el que desarrolla el procedimiento que los Estados han de seguir al proceder a la investigación de accidentes e incidentes de aviación.

Desde 1951, para actualizar y mejorar el procedimiento establecido, las normas y métodos recomendados del Anexo 13 se han ido modificando, hasta el punto de que existen once ediciones. La última, que ha remplazado a las anteriores, es de noviembre de 2016. Dichas enmiendas se han realizado como consecuencia de conferencias internacionales (reuniones de expertos internacionales) que luego son adoptadas por votación de dos tercios del Consejo y sometidas a los Estados contratantes.

Según el propio art. 90.a CACI:

«Todo Anexo o enmienda a uno de ellos, surtirá efecto a los tres meses de ser transmitido a los Estados contratantes o a la expiración de un período mayor que prescriba el Consejo, a menos que en el ínterin la mayoría de los Estados contratantes registren en el Consejo su desaprobación».

Por otra parte, el art. 38 del CACI dispone que los Estados deben comunicar en el plazo de sesenta días a partir de la adopción de la enmienda a la norma internacional, cualquier diferencia que presente con éstas su reglamentación nacional, cuando no está dispuesto a modificarla en tal sentido, y a su vez que el Consejo comunicará estas diferencias a los demás países.

Además de cumplir con el procedimiento indicado, hay que tener en cuenta que cada Estado tiene sus propias normas de incorporación del Derecho internacional, por lo que la cuestión del carácter vinculante del Anexo 13 puede resultar un poco espinosa. De hecho, en el Derecho español hay dos posiciones doctrinales al respecto. Por un lado puede defenderse que dado que el CACI ha sido publicado en BOE, y puesto que sus Anexos forman parte indisoluble del mismo según los propios preceptos del Convenio, también éstos son directamente aplicables. Por otro, cabe también entender que por mucho que el Anexo 13 vincule a España frente a la Comunidad Internacional, su falta de publicación en BOE, requisito establecido para la incorporación de los Tratados en el art. 96.1 de la Constitución Española, el art. 1.5 del Código civil y art. 24.2 la Ley 25/2014, de Tratados y otros Acuerdos internacionales, impide que pueda considerarse incorporado a nuestro Ordenamiento jurídico⁴.

Lo dicho tiene interés porque es en el Anexo 13, con las sucesivas enmiendas que éste texto ha sufrido, donde se desarrolla el procedimiento a seguir para realizar la investigación técnica de los accidentes e incidentes de aviación civil. No obstante, como veremos a continuación, hay otras normas de ámbito supranacional (vinculantes en todos los Estados miembros de la Unión Europea) y nacional que también se ocupan de este tema.

Además del Anexo 13 hay que tener en cuenta otros instrumentos normativos elaborados por OACI. Existen varios manuales que desarrollan cuestiones técnicas

⁴ Como ejemplo de la inseguridad jurídica que puede generar la cuestión que planteamos citamos la Sentencia recaída en el recurso contencioso administrativo (78/1991) interpuesto ante la Audiencia Nacional, de 26 de noviembre de 1993, en la que se anula la Orden del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, de 30 de noviembre de 1990, que desarrolla el Real Decreto 959/1990, de 8-6-1990, de títulos y licencias aeronáuticas, la cual incorpora el contenido del Anexo 1 al Convenio de Chicago, sin haberse requerido el preceptivo dictamen previo del Consejo de Estado, requisito imprescindible para la ratificación de Tratados internacionales, según el Derecho español. En dicha Sentencia se argumenta que las habilitaciones dadas al Ministro en las Disposiciones finales 1ª y 2ª del Real Decreto 959/90 no pueden considerarse eximente de dicho requisito [RCL 1995\1946].

relacionadas con la investigación técnica de accidentes. Uno de ellos, es el Manual OACI 10053, relativo a la protección de la información de seguridad⁵.

2.1.2. La normativa europea

La adhesión de España a la entonces Comunidad Económica Europea, el 1 de enero de 1986, supuso la aceptación como parte del Estado español del acervo comunitario. Entre dicho acervo se encontraba la Directiva 80/1266/CEE del Consejo, de 16 de diciembre de 1980, relativa a la futura cooperación y a la ayuda mutua de los Estados Miembros en las investigaciones sobre accidentes de aeronaves. En virtud de esta Directiva, la Comunidad, teniendo en cuenta la creciente complejidad técnica de las grandes aeronaves modernas y las obligaciones asumidas por los Estados en el Capítulo 5 del Anexo 13 del Convenio relativo a la Aviación Civil Internacional, que exige a aquellos en los que ocurra un accidente efectuar una investigación por expertos independientes en los diversos ámbitos técnicos y operacionales, imponía a los Estados de la Comunidad la cooperación para esos fines, ya que entendía que no todos los Estados miembros podían tener a su disposición, de forma permanente, el personal especializado y las instalaciones técnicas necesarias para realizar investigaciones sobre los accidentes graves.

Dicha Directiva fue derogada por la Directiva 94/56/CE del Consejo, de 21 de noviembre de 1994, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, también derogada ya.

Hay que tener en cuenta que en los años transcurridos desde su constitución, la ahora llamada Unión Europea ha incrementado notablemente el número de Estados miembros, que ha pasado de seis a veintiocho, y eso ha acrecentado las diferencias entre los recursos disponibles en unos y en otros para el fin de la investigación técnica de accidentes aéreos. Por eso las Instituciones comunitarias han considerado conveniente, a la vista de las desigualdades apreciadas en el nivel de regulación de los distintos Estados miembros, implantar una nueva Regulación uniforme a través del cauce de un Reglamento Europeo. Este instrumento, a diferencia de las Directivas, es de obligado cumplimiento y de directa aplicación en todos los Estados miembros, sin necesidad de ningún desarrollo normativo interno.

⁵Doc. 10053. *Manual on Protection of Safety Information. Part I- Protection of Accident and Incident Investigation Records. First Edition*, 2016.

Se trata del Reglamento (UE) nº 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE, que está en vigor desde el 3 de diciembre de 2010, y que en la actualidad se encuentra en fase de evaluación por parte de la Comisión Europea.

2.1.3. La normativa nacional

Desde el punto de vista histórico hay que remontarse al Decreto 959/1974, de 28 de marzo, sobre investigación e informe de los accidentes de aviación civil, que es la primera norma que ordena practicar los informes técnicos sobre los accidentes de aviación civil, de conformidad con el art. 26 del Convenio de Chicago y el Anexo 13 del mismo (artículo segundo). En esta norma se crea bajo la dependencia orgánica de la Subsecretaría de Aviación Civil la Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación Civil, órgano colegiado al que, según su articulado “incumben las misiones de índole técnica, desprovistas de todo carácter judicial”.

El comentado Decreto quedó derogado por el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, que aún permanece en vigor en todo lo que no se contradiga con la normativa nacional, supranacional e internacional. Este Decreto fue reformado por el Real Decreto 629/2010, de 14 de mayo, para modificar, entre otros extremos, la composición de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil y más recientemente por el la disposición final primera del Real Decreto 632/2013, 2 agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil.

Más recientemente nuestra Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, LSA), antes de que se procediera a su revisión y actualización en virtud de la Ley 1/2011, de 4 de marzo, por la que se establece el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modifica la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea contenía un Título (el II), titulado “De la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil”; sin embargo, tras la reforma, los artículos dedicados a la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil han quedado reducidos a un capítulo (el II), dentro del Título II, que ahora se dedica a la “Gestión en materia de seguridad operacional”. La actual regulación se limita a cuatro artículos que contemplan la composición y funciones de la

Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (art. 15), la remisión de su régimen jurídico al Reglamento (UE) n° 996/2010 (art. 16), a la publicidad de los informes y recomendaciones y su seguimiento (art. 17), y al coste de la búsqueda, recuperación, conservación y destino de los restos (art. 18). En otro capítulo, que no sólo resulta de aplicación a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, sino a todos los que participan en el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil se aborda la protección de la información, que resulta crucial para que este órgano pueda desempeñar eficazmente las funciones que tiene encomendadas.

2.2. BALANCE DE LA SITUACIÓN NORMATIVA ACTUAL

En la actualidad, y a modo de resumen, podemos indicar que el régimen está constituido por normas internacionales, comunitarias y nacionales: el art. 26 del Convenio de Chicago, el Anexo 13 a dicho Convenio y los Manuales de desarrollo, el Reglamento (UE) n° 996/2010, los capítulos II y III del Título II de la Ley de Seguridad Aérea, y el Real Decreto 389/1998.

Todas las disposiciones que acabamos de mencionar recogen en esencia el mismo espíritu, pues están inspiradas en la misma filosofía: la investigación técnica debe servir para prevenir futuros accidentes y debe ser una tarea independiente de la depuración de responsabilidades que corresponde a los Tribunales, a los órganos administrativos competentes o incluso a los departamentos que tramitan los expedientes disciplinarios de cada empresa. Desde un punto de vista técnico jurídico, sin embargo, pueden surgir dificultades al tratar de interpretar todas estas normas, pues entre ellas podemos encontrar diferencias de matiz que pueden tener importantes repercusiones en la práctica.

3. LOS CONCEPTOS DE ACCIDENTE E INCIDENTE GRAVE

3.1. EL CONCEPTO DE ACCIDENTE

En relación con el concepto de accidente hay que precisar que las definiciones que aquí manejamos están constreñidas al ámbito de la investigación técnica, y que no puede

extrapolarse dicha delimitación al régimen de responsabilidad del transportista aéreo, para lo cual resulta este concepto demasiado estricto⁶.

Conforme al art. 2 del Reglamento (UE) n° 996/2010, es accidente: *“todo suceso que, en relación con la utilización de una aeronave tenga lugar, en el caso de aeronaves tripuladas, en el período comprendido entre el momento en que cualquier persona embarque en la aeronave con intención de realizar un vuelo y el momento en que cualquiera de esas personas desembarque, o que tenga lugar, en el caso de aeronaves no tripuladas, en el período comprendido entre el momento en que la aeronave esté lista para ponerse en movimiento con intención de realizar un vuelo y el momento en que se detenga al final del vuelo⁷ y se apaguen los motores utilizados como fuente primaria de propulsión, y durante el cual:*

a) una persona sufra lesiones mortales o graves como consecuencia de:

— hallarse en la aeronave, o

— entrar en contacto directo con alguna parte de la aeronave, entre las que se incluyen las partes que se hayan desprendido de la aeronave, o

— la exposición directa al chorro de un reactor,

⁶ En el capítulo dedicado a la responsabilidad del transportista se aporta otra visión que es la que siguen los Tribunales a esos efectos.

⁷ La forma en que se delimita el concepto de accidente en relación con las aeronaves no tripuladas (el concepto se alteró tras la Reunión departamental sobre investigación y prevención de accidentes –AIG- de 2008, que dio lugar a la décima edición del Anexo 13), unido a la fase en que se encuentra el desarrollo tecnológico en este área, y la amplia tipología de sistemas no tripulados que existen exige que el regulador delimite de alguna manera más concreta en qué supuestos tiene interés que se realice una investigación técnica. Debe tenerse en cuenta que muchos de estos vuelos pueden ser experimentales, y que desde luego la cantidad de percances que pueden llegar a producirse llevaría a las autoridades de investigación a dedicar una cantidad de tiempo y de recursos a investigarlos de los que carecen. Por otro lado, precisamente por ser un sector emergente y porque no siempre habrá intereses generales en juego es cuestionable que desde el punto de vista del interés público se destine presupuesto público a la investigación de muchos de estos accidentes e incidentes. Tal necesidad se reclama con urgencia porque deben quedar claro los supuestos de accidentes e incidentes que son de notificación obligatoria. A estos efectos el Anexo 13 dispone por un lado en el punto 5.1.2 que los incidentes graves sólo se investigarán cuando la aeronave tenga una masa máxima superior a 2 250 kg, y, por otro, que *“[e]n el caso de una investigación de un sistema de aeronave no tripulada, sólo se considerarán las aeronaves que tengan una aprobación operacional y/o de diseño”* (nota 3). Sin embargo, el ámbito al que ha de extenderse la obligación de investigar no está exactamente regulado en el Reglamento (UE) n° 996/2010, ni en la normativa nacional.

excepto en caso de que las lesiones obedezcan a causas naturales, hayan sido autoinfligidas o causadas por otras personas, o se trate de lesiones sufridas por polizones escondidos fuera de las áreas destinadas normalmente a los pasajeros y la tripulación, o

b) la aeronave sufra daños o fallos estructurales que alteren de manera adversa sus características de resistencia estructural, su rendimiento o sus características de vuelo, y que exigirían normalmente una reparación importante o el recambio del componente dañado, excepto si se trata de un fallo o avería del motor, cuando el daño se limite a un solo motor (incluidos su capó o accesorios), a las hélices, extremos de alas, antenas, sondas, aletas, neumáticos, frenos, ruedas, carenas, paneles, puertas del tren de aterrizaje, parabrisas, revestimiento de la aeronave (como pequeñas abolladuras o perforaciones en el revestimiento), o a daños menores a las palas del rotor principal, las palas del rotor trasero, el tren de aterrizaje, así como los daños resultantes de granizo o impactos de aves (incluidas perforaciones del radomo), o

c) el avión desaparezca o sea totalmente inaccesible.”

La definición reproducida del Reglamento (UE) nº 996/2010 se encuentra con carácter idéntico en el capítulo 1 del Anexo 13, en el que además se incorporan algunas notas que pueden ser útiles para una correcta interpretación de la definición aportada. Se aclara en primer lugar que (para uniformidad estadística únicamente) toda lesión que ocasione la muerte dentro de los 30 días contados a partir de la fecha en que ocurrió el accidente, está clasificada por la OACI como lesión mortal (*nota 1*)⁸. En el apartado de definiciones del capítulo 1 se encuentra también la de “lesión grave”, “*cualquier lesión sufrida por una persona en un accidente que tenga una de las consecuencias siguientes:*

a) hospitalización de más de cuarenta y ocho horas, que se inicie en el plazo de siete días a partir de la fecha en que se sufrió la lesión;

b) rotura de cualquier hueso (excepto fracturas simples de dedos de las manos o de los pies, o la nariz);

c) laceraciones que causen hemorragias graves o daños a los nervios, músculos o tendones;

d) lesiones de cualquier órgano interno;

e) quemaduras de segundo o tercer grado, o quemaduras que afecten a más del 5 % de la superficie corporal;

⁸ Idéntica definición la encontramos en el art. 2.5 Reglamento (UE) nº 996/2010.

f) exposición comprobada a sustancias infecciosas o a radiaciones perjudiciales.”⁹

También se indica en el Anexo 13 que una aeronave se considera desaparecida cuando se da por terminada la búsqueda oficial y no se han localizado los restos (*nota 2*), y que para determinar los daños sufridos por la aeronave se puede tener en cuenta a efectos orientativos la figura que se incorpora en el Adjunto G (*nota 4*)¹⁰.

⁹ Idéntico contenido en el art. 2.17 Reglamento (UE) n° 996/2010.

¹⁰ El adjunto G, bajo el título “Orientaciones para determinar los daños de una aeronave” dispone:

1. Si un motor se separa de la aeronave, el suceso se clasifica como accidente aunque el daño se limite al motor.
2. La pérdida del capó del motor (soplante o núcleo), o componentes del inversor, que no generen más daños en la aeronave no se considera accidente.
3. Los sucesos en que álabes del compresor o turbina, u otros componentes internos del motor, son eyectados a través de la tobera del motor no se consideran accidentes.
4. Un radomo hundido o faltante, no se considera accidente, a menos que haya un daño sustancial conexo en otras estructuras o sistemas.
5. La falta de flaps, aletas hipersustentadoras y otros dispositivos de aumento de la sustentación, dispositivos de extremo de ala, etc., permitidos para despachar con arreglo a la lista de desviaciones respecto a la configuración (CDL), no se considera accidente.
6. Retracción de una pata del tren de aterrizaje o aterrizaje sin desplegar el tren, que resulte solamente en abrasión del revestimiento de la aeronave. Si la aeronave puede despacharse en condiciones de seguridad después de reparaciones menores, o parchado, y luego se realiza más trabajo para hacer una reparación permanente, el suceso no se clasificaría como accidente.
7. Si el daño estructural es tal que la aeronave se despresuriza, o no puede presurizarse, el suceso se considera accidente.
8. La extracción de componentes para inspección después de un suceso, como la extracción preventiva de una pata del tren de aterrizaje después de una salida de pista a baja velocidad, aunque entrañe considerable trabajo, no se considera accidente a menos que se encuentren daños importantes.
9. Los sucesos que involucren una evacuación de emergencia no se consideran accidentes a menos que alguna persona sufra lesiones graves o la aeronave haya experimentado daños importantes.

Nota 1.— En relación con una aeronave que sufre daños que afectan adversamente a su resistencia estructural, su performance o sus características de vuelo, la aeronave puede haber aterrizado en condiciones de seguridad operacional, pero no puede ser despachada para un nuevo vuelo en condiciones de seguridad operacional sin efectuarse reparaciones.

Nota 2.— Si la aeronave puede despacharse en condiciones de seguridad operacional después de reparaciones menores y posteriormente es objeto de trabajos más amplios para hacer una reparación permanente, el suceso no se clasificaría como accidente. Análogamente, si la aeronave puede despacharse con arreglo a la CDL sin el

Respecto a qué accidentes de los señalados son de obligatoria investigación nos remitimos a lo previsto en el apartado “la obligación de investigar y el objeto de la investigación”¹¹.

3.2. EL CONCEPTO DE INCIDENTE GRAVE

Según la definición que aporta el Anexo 13 de OACI, incidente es todo suceso relacionado con la utilización de una aeronave, que no llegue a ser un accidente, que afecte o pueda afectar a la seguridad de las operaciones. Sólo se convierte en objeto de investigación obligatoria cuando alcanza la consideración de grave. El problema es que la diferencia entre un accidente y un incidente grave estriba sólo en el resultado (nota 1 al adjunto C) y existe una dificultad añadida dado que la OACI sólo aporta una lista no exhaustiva de incidentes, de los cuales, en función del resultado, habrá que extraer, para que sean objeto de investigación, aquellos que tengan la consideración de graves. Eso sitúa la delimitación de cuál es el objeto de la investigación técnica en un plano de gran inseguridad jurídica. Idéntica relación y con los mismos efectos se incluye como adjunto en el Reglamento (UE) nº 996/2010.

componente afectado, faltante o fuera de funcionamiento, la reparación no se juzgaría importante y, en consecuencia, el suceso no se consideraría accidente.

Nota 3.— El costo de las reparaciones o pérdidas previstas, con arreglo a lo dispuesto por las compañías aseguradoras, puede proporcionar una indicación del daño sufrido, pero no debería utilizarse como única guía para determinar si el daño es suficiente para considerar el suceso como accidente. Análogamente, una aeronave puede considerarse como “pérdida de casco” porque su reparación no resulta económica, sin que haya sufrido daños suficientes para clasificar el suceso como accidente.

¹¹ La NTSB clasifica los accidentes en *major, serious, injury, damage* (lo que podría traducirse como catástrofe, grave, con heridos, con daños):

- Catástrofe es un accidente en el cual se cumplen cualquiera de las condiciones siguientes: i) Una aeronave que opera según la FAR Part 121 resulta destruida; hay varios fallecidos, o hay sólo un fallecido y una aeronave que opera según la FAR Part 121 resulta sustancialmente dañada.
- Grave es un accidente en el cual se cumple al menos una de las condiciones siguientes: hay solo un fallecido, sin producirse daño sustancial a la aeronave que opera según la FAR Part 121, o hay al menos un herido grave y la aeronave que opera según la FAR Part 121 resultó sustancialmente dañada.
- Con heridos, es un accidente no fatal con al menos un herido grave y sin daño sustancial a la aeronave que opera según la FAR Part 121;
- Con daños, es un accidente en el que no hay ninguna persona fallecida o herida grave, pero en el cual la aeronave ha sufrido daño sustancial.

Por incidente grave se entiende aquel en el que intervienen circunstancias que indican que hubo una alta probabilidad de que ocurriera un accidente, que está relacionado con la utilización de una aeronave y que, en el caso de una aeronave tripulada, ocurre entre el momento en que una persona entra a bordo de la aeronave, con la intención de realizar un vuelo, y el momento en que todas las personas han desembarcado, o en el caso de una aeronave no tripulada, que ocurre entre el momento en que la aeronave está lista para desplazarse con el propósito de realizar un vuelo y el momento en que se detiene, al finalizar el vuelo, y se apaga su sistema de propulsión principal.

4. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES

4.1. CARÁCTER PREVENTIVO Y NO PUNITIVO

El principio fundamental que rige la investigación de seguridad de los accidentes de aviación civil es que el único objetivo de la misma ha de ser la prevención de accidentes e incidentes futuros, sin determinar culpabilidades o responsabilidades. Así se establece claramente en la normativa internacional, supranacional y nacional. Es decir, la investigación tiene carácter preventivo y no punitivo.

Para cumplir con este principio fundamental es necesario que la investigación de accidentes se sustente en otros principios, también importantes:

- Responsabilidad de los Estados en la obligación de investigar.
- Obligación de investigar determinados accidentes e incidentes.
- Independencia de la investigación técnica.
- Cooperación entre las autoridades de investigación nacionales.
- Protección de pruebas e información recopilada en la investigación técnica.
- Recomendaciones e informe público: transparencia y pro-actividad.

4.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS

La investigación de los accidentes de aviación civil es una responsabilidad de los Estados firmantes del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, firmado en Chicago en 1944, que establece en su artículo 26 que “...*el Estado donde ocurra un accidente abrirá una encuesta sobre las circunstancias del mismo, ajustándose, en la medida que lo permitan sus leyes, a los procedimientos que pueda recomendar la Organización de Aviación Civil Internacional*”¹². En la misma línea el Reglamento (UE) n° 996/2010 establece que los Estados son responsables de que se realice la investigación de los accidentes aéreos y para ello cada Estado “...*garantizará la realización o supervisión, sin interferencias externas, de investigaciones de seguridad por una autoridad nacional permanente encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil...*” (art. 4).

Otros Estados distintos del suceso pueden también participar en la investigación. En particular, tienen reconocido el papel que les corresponde en la investigación de un accidente aéreo el país donde se ha diseñado y fabricado la aeronave, el país donde está matriculada la aeronave y el país de donde es la compañía que la opera. Podrán intervenir también en la investigación otros Estados que faciliten información, instalaciones, servicios o asesores; y los Estados de los que procedan personas que hayan perecido o sufrido lesiones graves en el accidente.

Así, según el punto 5.3 del Anexo 13, cuando no pueda establecerse claramente que el lugar del accidente o del incidente grave se encuentra en el territorio de un Estado, el Estado de matrícula asumirá la responsabilidad de instituir y realizar la investigación del accidente o del incidente grave, salvo que la realización de la investigación pueda delegarse, total o parcialmente, a otro Estado, por acuerdo y consentimiento mutuos. En ese caso, los Estados más próximos al lugar de un accidente que tuvo lugar en aguas internacionales proporcionarán la ayuda que puedan y, del mismo modo, responderán a las solicitudes del Estado de matrícula. Del mismo modo se recomienda que si el Estado de matrícula es un Estado no contratante que no tiene la intención de realizar la investigación de conformidad con el Anexo 13, el Estado del explotador o, en su defecto, el Estado de diseño o el Estado de fabricación, deberían procurar instituir y realizar una investigación. Sin embargo, tal Estado podría delegar la realización de la investigación total o parcialmente en otro Estado, por acuerdo y consentimiento mutuos.

¹² Artículo 26 del Convenio de Chicago sobre Aviación Civil internacional.

Por otro lado, el punto 5.18 contempla el derecho del Estado de matrícula, del Estado del explotador, del Estado de diseño y del Estado de fabricación a nombrar un representante acreditado cada uno, para que participe en la investigación, recomendando que si los Estados no lo hacen se invite directamente al explotador, a las organizaciones responsables del diseño del tipo y del montaje final; el punto 5.23 el de todo Estado que, a petición, facilite información, instalaciones y servicios o asesores al Estado que realice la investigación; y el punto 5.27 el de los Estados que tengan especial interés en un accidente por haber perecido o haber sufrido lesiones graves en el accidente nacionales de los mismos.

El Reglamento (UE) nº 996/2010 también contempla la obligación de investigar del Estado miembro de matrícula cuando no se pueda determinar definitivamente que el lugar en el que se ha producido el accidente o el incidente grave (art. 5.2). Igualmente contempla que las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad podrán decidir investigar incidentes distintos de los mencionados en los apartados 1 y 2, así como accidentes o incidentes graves en otros tipos de aeronaves, con arreglo a la legislación nacional de los Estados miembros, si esperan extraer de tales investigaciones enseñanzas en materia de seguridad (art. 5.4).

Así sucede en nuestra legislación que, en virtud de lo previsto en el Real Decreto 389/1998 amplía el ámbito de la obligación de investigar de la CIAIAC a incidentes no comprendidos en la categoría de “graves” cuando el órgano investigador estime que se puedan obtener conclusiones en materia de seguridad aérea (art. 4.1), a lo que hay que añadir que en la Disposición Adicional 5ª del mismo Real Decreto se declara competente también a la CIAIAC para investigar los accidentes e incidentes de aviación de las aeronaves de Estado no militares.

Finalmente, a la ampliación del ámbito objetivo que viene impuesta por el Real Decreto mencionado, por decisión del Pleno de la CIAIAC, desde 2013 se está procediendo a investigar de modo individual los accidentes de ultraligeros (ULM), de los que hasta la fecha sólo se habían elaborado informes estadísticos.

4.3.LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR Y EL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Los accidentes e incidentes graves son solo una pequeña fracción visible de las situaciones de riesgos que afectan a la seguridad de la aviación civil. Precisamente la función que corresponde a la investigación técnica consiste en esclarecer los riesgos que yacen ocultos en la organización.

Sin embargo no es posible investigar con la misma profundidad y dedicación de recursos todo tipo de incidencias de seguridad. Por eso en la investigación de accidentes aéreos prima el “principio de la proporcionalidad” de la investigación frente a los resultados y las enseñanzas que se espera obtener. La obligación internacional de investigar, según la OACI, alcanza a todos los accidentes de aviación civil y a los incidentes graves cuando la aeronave tenga un peso superior a 2.250 kg.

La normativa europea no contempla la investigación de accidentes de las siguientes aeronaves: aeronaves históricas, experimentales o de investigación, construidas por aficionados, militares, y en general aeronaves de máximo peso al despegue (MTOW) muy pequeños [art. 3.3 Reglamento (UE) nº 996/2010].

Las legislaciones nacionales pueden extender la obligación de investigar a otras categorías. En el caso español la LSA, establece la obligación de investigar “...todos los accidentes e incidentes graves de aviación civil ocurridos en el territorio...” independientemente del peso de la aeronave.

Cabe destacar que la investigación de los accidentes de aviación civil y militar está claramente delimitada y obedece a criterios y principios diferenciados, y en el caso de España se realizan por instituciones diferentes. Los accidentes de aviación civil son investigados por la CIAIAC (Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil), mientras que los accidentes de aviones militares son investigados por la CITAM (Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Militares)¹³.

¹³Vid. Real Decreto 1099/1994, de 27 de mayo, por el que se regulan las investigaciones e informes técnicos sobre los accidentes de aeronaves militares.

4.4. LA INDEPENDENCIA DE LA INVESTIGACIÓN. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL INVESTIGADOR

La investigación y la autoridad nacional que la realiza deben obedecer al principio de independencia. Esto significa que “...las autoridades encargadas de la investigación de accidentes gozarán de independencia para realizar la investigación y de autoridad absoluta al llevarla a cabo...”¹⁴. La independencia se entiende, por una parte, como independencia de la organización respecto de otras organizaciones estatales de aviación¹⁵ y respecto de toda posible interferencia externa; y por otra parte como independencia de la investigación de seguridad respecto de toda actividad judicial o administrativa destinada a determinar la culpa o la responsabilidad proveniente de la investigación de un accidente¹⁶, siendo siempre responsabilidad del Estado garantizar y poner los medios para tal independencia.

Requisitos indispensables para garantizar la independencia son la autoridad y la disponibilidad de medios y recursos humanos y materiales. En este sentido el Reglamento (UE) n° 996/2010 establece específicamente que “durante la investigación de seguridad, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad no solicitará ni aceptará ninguna instrucción y dispondrá de una autoridad sin restricciones para realizar las investigaciones de seguridad”¹⁷ y que “la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad será dotada por el correspondiente Estado miembro de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones con independencia y deberá disponer de recursos suficientes para ello”¹⁸.

¹⁴ Artículo 5.4 del Anexo 13.

¹⁵ Tal y como se establece en el 1.3 del Anexo 13 “el Estado mantiene la independencia de la organización de investigación de accidentes e incidentes respecto de otras organizaciones estatales de aviación” y en el artículo 4.2 del Reglamento (UE) n° 996/2010 “La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad será independiente desde el punto de vista funcional, especialmente de las autoridades aeronáuticas nacionales responsables en materia de navegabilidad, certificación, operaciones de vuelo, mantenimiento, concesión de licencias, control del tránsito aéreo o de la explotación de los aeródromos, y en general, de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses o misiones pudieran entrar en conflicto con la función que se haya confiado a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o que pudieran influir en su objetividad.”

¹⁶ Tal y como se establece en el artículo 5.4.1 del Anexo 1: “Toda investigación que se realice de conformidad con las disposiciones del presente Anexo será independiente de todo procedimiento judicial o administrativo para determinar la culpa o la responsabilidad”.

¹⁷ Artículo 4.3 Reglamento (UE) n° 996/2010.

¹⁸ Artículo 4.6 Reglamento (UE) n° 996/2010.

La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad habrá de contar con un investigador encargado, que será, conforme al art. 2.9 Reglamento (UE) nº 996/2010, la persona responsable, en razón de sus cualificaciones, de la organización, realización y control de una investigación de seguridad. Dicha autoridad, además, deberá reunir las siguientes características que se especifican en el art. 4 del Reglamento, tales como tener experiencia y competencias en materia de seguridad de la aviación civil para ejercer sus funciones con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento y en el Derecho nacional; gozar de un estatuto que les ofrezca las garantías de independencia necesarias; estar compuesta al menos, por un investigador disponible y apto para desarrollar la función de investigador encargado en caso de un importante accidente aéreo; y disponer de un presupuesto que le permita desempeñar sus funciones.

El investigador encargado, tendrá facultades en particular para:

- a) acceder inmediatamente y sin restricciones ni trabas al lugar del accidente o del incidente, así como a la aeronave, su contenido o sus restos;
- b) efectuar la anotación inmediata de las pruebas y la recogida controlada de restos o componentes de la aeronave para su examen o análisis;
- c) tener acceso inmediato a los registradores de vuelo, a su contenido o a cualquier otro registro pertinente y control sobre los mismos;
- d) solicitar la autopsia completa de los cuerpos de las víctimas, contribuir a la misma y tener acceso inmediato a los resultados de dicho examen, así como a los resultados de las pruebas que se realicen con muestras;
- e) solicitar el examen médico de las personas implicadas en la utilización de la aeronave la realización de pruebas en muestras de dichas personas, y tener acceso inmediato a los resultados de dichos exámenes o pruebas;
- f) llamar e interrogar a los testigos y exigir que faciliten o presenten datos o pruebas pertinentes para la investigación de seguridad;
- g) y tener libre acceso a cualquier información pertinente que esté en posesión del propietario, el titular del certificado de tipo de la aeronave, la organización responsable del mantenimiento, el organismo encargado de la formación, el operador o el constructor de la aeronave, las autoridades responsables de la aviación civil, la AESA y los proveedores de servicios de navegación aérea u operadores aeroportuarios [art. 11.2 Reglamento (UE) nº 996/2010].

Todas estas facultades mencionadas se harán extensivas a sus expertos y asesores, así como a los representantes acreditados y a los expertos y asesores de estos últimos, los

derechos mencionados en el apartado 2, en la medida necesaria para que puedan participar de forma efectiva en la investigación de seguridad. Tales derechos se entenderán sin perjuicio de los derechos de los investigadores y expertos designados por la autoridad encargada de la investigación judicial [art. 11.3 Reglamento (UE) n° 996/2010].

4.5.LA COOPERACIÓN

La investigación de accidentes se basa en el principio de colaboración entre los Estados que se ven afectados por una investigación. Este principio de cooperación entre Estados y autoridades de investigación de accidentes se ha llevado a límites superiores en el Reglamento (UE) n° 996/2010, el cual obliga, en su artículo 7, a la creación de una Red Europea de autoridades encargadas de la investigación de seguridad en la aviación civil que persigue la mejora de la calidad de las investigaciones mediante la cooperación entre autoridades. La Red, que ya está constituida, se denomina ENCASIA (*European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities*)¹⁹.

También observan el Anexo 13 y el Reglamento comunitario la necesaria coordinación, que no cooperación, con otras autoridades como las judiciales para la recopilación de información fáctica. En este sentido la reglamentación europea va más allá de lo establecido en el Anexo 13 obligando a los Estados a que garanticen que “...las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad, por un lado, y otras autoridades que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con las investigaciones, como las autoridades judiciales, de aviación civil, de búsqueda y rescate, por otro, cooperen mutuamente mediante acuerdos previos”, y exige que estos acuerdos respeten la independencia de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad y permitirán que las investigaciones técnicas se desarrollen con diligencia y eficacia[art. 12 Reglamento (UE) n° 996/2010].

¹⁹ ENCASIA está integrada por los máximos representantes de las autoridades de investigación en cada autoridad multimodal, por el director del departamento de aviación, o sus representantes. De entre ellos se elige un representante para la Red con un mandato de tres años. La Comisión Europea está estrechamente asociada a su trabajo y coopera con ENCASIA en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de la investigación civil de accidentes de aviación en la Unión Europea y en las políticas de prevención y regulación. El primer presidente ha sido el jefe de la autoridad de investigación de seguridad aérea de Alemania (Sr. UlfKramer), y su vicepresidente el director de la autoridad de investigación del Reino Unido (Keith Conradi). Ambos fueron elegidos el 19 de enero de 2011, fecha en la cual la Red comenzó formalmente sus actividades.

4.6.LA PROTECCIÓN DE PRUEBAS E INFORMACIÓN

La protección de las pruebas y la información que se maneja en la investigación es esencial para su realización efectiva. Esta protección afecta a dos aspectos, por una parte a la protección física de las pruebas y evidencias para garantizar que no se destruyen y están disponibles durante el tiempo que dure la investigación, y, por otra, a la protección de la información sensible en materia de seguridad para garantizar que esta información no se difundirá ni se utilizará para otros fines distintos a los de la investigación de seguridad del accidente. Respecto de este último aspecto es importante para poder garantizar que la información necesaria para la investigación de un accidente estará disponible, asegurar que la información proporcionada por una persona en el marco de las investigaciones de seguridad no se utilizará contra dicha persona de conformidad con los principios constitucionales (derecho a la no autoinculpación, art. 24.2 de la Constitución Española); y que la divulgación de la información obtenida durante el transcurso de una investigación estará protegida y limitada. Por ello tanto el Anexo 13, en su artículo 5.12, como el Reglamento (UE) nº 996/2010 en su artículo 14, definen las condiciones de uso de esa información sensible. A nivel interno los artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Aérea, que después desarrollaremos, se encargan de regular estas cuestiones.

4.7.LAS RECOMENDACIONES Y EL INFORME DE LA INVESTIGACIÓN: TRANSPARENCIA Y PRO-ACTIVIDAD

Hay que tener en cuenta que el art. 15.5 Reglamento (UE) nº 996/2010 dispone: “*Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4 [hace referencia al informe final y a posibles informes preliminares], la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones, velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad*”.

Para que la investigación sea efectiva en su labor de prevenir accidentes futuros debe ser transparente ofreciendo los hechos y conclusiones alcanzadas, facilitando una difusión masiva de las mismas y generando recomendaciones de seguridad efectivas en la prevención. De hecho se establece que “...*cada investigación de seguridad concluirá con un informe en una forma adecuada al tipo y gravedad del accidente o incidente grave...*” y el informe “...*contendrá, si procede, recomendaciones de seguridad.*”²⁰. Además podrán y deberán

²⁰ Artículo 16 Reglamento (UE) nº 996/2010.

emitirse recomendaciones en cualquier fase de la investigación cuando se considere necesario adoptar una acción sin demora a fin de mejorar la seguridad aérea. Como ya hemos indicado, las recomendaciones sobre seguridad no supondrán en ningún caso presunción de culpa o responsabilidad en relación con un accidente, incidente grave o incidente. Es importante aclarar que las recomendaciones emitidas por una autoridad de seguridad no tienen carácter obligatorio y que corresponde al destinatario, con los límites y condiciones establecidos, decidir las medidas a adoptar y, si procede, el tiempo necesario para su aplicación.

5.LAS AUTORIDADES DE INVESTIGACIÓN TÉCNICA. LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL (CIAIAC)

Tal como ya hemos indicado los Estados que ratificaron el Convenio de Chicago están obligados, para cumplir con las obligaciones asumidas frente a la comunidad internacional, a contar con una autoridad de investigación técnica que pueda desarrollar sus funciones de forma independiente en relación con otras autoridades de aviación y con el poder judicial²¹.

En el caso de España, dicha función le corresponde a la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC)²², órgano que tras sucesivas reorganizaciones administrativas se encuentra en la actualidad adscrito a la Subsecretaría del Ministerio de Fomento. El RD 389/1998, que lo regula, fue enmendado por el Real Decreto 629/2010, el cual modificó ligeramente su composición y dio lugar al nombramiento de nuevos miembros. Más recientemente la disposición final primera del Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil también ha alterado ligeramente la composición del Pleno de la CIAIAC, incorporando dos miembros más, para así completar distintos perfiles en un órgano que pretende contar con personal cualificado en el máximo

²¹ Entre las autoridades de investigación más representativas del entorno internacional podemos destacar la *National Transportation Safety Board (NTSB)* de los EEUU; el *Bureau d'Enquêtes et d'Analyses pour la Sécurité de l'Aviation Civile (BEA)* de Francia; la *Air Accidents Investigation Branch (AAIB)* del Reino Unido; la *Australian Transport Safety Bureau (ATSB)*, de Australia; y el *Transportation Safety Board of Canada*.

²² El Decreto 959/1974, de 28 de marzo, sobre investigación e informe de los accidentes de aviación civil atribuía las competencias en materia de investigación de accidentes e incidentes aéreos a las autoridades aeronáuticas, creando la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, adscrita a la Subsecretaría de Aviación Civil.

número de materias relacionadas con la aeronáutica. Su autonomía funcional deriva del hecho de que sus miembros²³ son nombrados por el Ministro entre expertos de reconocido prestigio y competencia profesional por un período de seis años, lo que, en la medida que excede el período de una legislatura, permite desvincular a las designaciones del Gobierno que lo nombró. Dependiendo del Pleno existirá una Secretaría²⁴, que dispondrá del personal administrativo y técnico, entre otros, los investigadores, preciso para el cumplimiento de sus fines. El Secretario organizará su trabajo bajo las órdenes e instrucciones del Presidente o del Pleno de la Comisión.

Las principales funciones del Pleno de la Comisión son:

- Aprobar los informes y recomendaciones de seguridad resultantes de las investigaciones de accidentes e incidentes de aviación civil y de los estudios de prevención y seguridad operacional realizados por los equipos de investigación de la Comisión.
- Autorizar la circulación, publicación y divulgación de los informes realizados.
- Autorizar la celebración y resolución de acuerdos o convenios de cooperación y colaboración con otras entidades.
- Así como requerir razonadamente la iniciación del procedimiento sancionador de competencia de la Administración General del Estado por infracciones en la legislación en materia de seguridad aérea en aquello relacionado con la investigación de accidentes e incidentes, de acuerdo con lo previsto en el art. 62 LSA²⁵.

²³ Dispone el art. 8.2. RD 389/1998, que el Ministro designará al Presidente y a siete vocales “(...)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.”

²⁴ El Secretario, sin embargo, es elegido de entre los funcionarios del Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos, a propuesta del Ministro de Fomento, y actúa en las reuniones con voz pero sin voto.

²⁵ Por ejemplo, constituye una infracción administrativa grave, según el art. 50.2.3º LSA “el incumplimiento de los deberes de reserva y confidencialidad establecidos en los artículos 18 y 26.2.c) de esta Ley y del Reglamento (UE) nº 996/2010”, así como “(...)el incumplimiento por los sujetos sometidos a esta Ley de la obligación de informar justificadamente acerca de las medidas a adoptar o de las razones por la que no se adoptarán las medidas, como consecuencia de las recomendaciones remitidas por la autoridad de investigación técnica de accidentes o el retraso en cumplir tales obligaciones, así como de la obligación de informar acerca de su estado de cumplimiento o posibles desviaciones”.

6. LA REDUCCIÓN DEL DEBER DE DENUNCIA DE LA CIAIAC A LOS “ACTOS DE INTERFERENCIA ILÍCITA”

El Reglamento (UE) nº 996/2010 ha supuesto un avance al esclarecer en qué supuestos quienes participan en una investigación técnica (tanto los miembros de la autoridad, como los investigadores de campo) están obligados a denunciar los delitos de los que pudieran haber descubierto indicios. Esta norma supone una excepción a la obligación genérica que pesa sobre todos los ciudadanos que viene impuesta en el art. 259 de nuestra vieja Ley de Enjuiciamiento Criminal; y a las contempladas en los arts. 262 y 264 de la misma Ley, conforme a los cuales están obligados a denunciar quienes por razón de su cargo o profesión u oficio tuvieren noticia de algún delito público, o cuando por cualquier otro medio tuvieren conocimiento de la perpetración de algún delito. Pues bien, cabe entender que ni la obligación genérica de denuncia ni la derivada de la profesión, cargo u oficio resultaría de aplicación a quienes participan en una investigación técnica de accidentes o incidentes graves. Dispone expresamente en este sentido el Reglamento que “si, en el transcurso de la investigación de seguridad, se conoce o se sospecha que un acto de interferencia ilícita conforme al Derecho nacional, como a la legislación nacional sobre investigación de accidentes, ha estado implicado en el accidente o incidente grave, el investigador encargado informará de inmediato a las autoridades competentes”. Es decir, que sólo en caso de que haya sospechas fundadas de la existencia de un “acto de interferencia ilícita”, existiría dicha obligación de denunciar.

La cuestión principal a discernir en ese caso es la de dotar de un contenido preciso a la expresión “acto de interferencia ilícita”, a la que se refiere el Reglamento (UE) nº 996/2010.

Para ello, conforme al Derecho internacional público, cabría entender por tal cualquiera de los que viene definido como delito en el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970, o el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (ambos ratificados por España), pues por “actos de interferencia ilícita”, según los convenios en vigor, cabe entender dos grandes grupos: los constituidos por el apoderamiento ilícito de aeronaves en vuelo y los atentados contra la seguridad de la aviación civil. A ambos se refiere el art. 1 del Convenio sobre indemnización por daños a terceros resultantes de actos de interferencia ilícita que hayan involucrado a aeronaves, firmado en la Conferencia diplomática que tuvo lugar en Montreal entre el 20 de abril y el 2 de mayo de 2009. Más recientemente se celebró en Beijing el Convenio para la represión de los actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, con el objeto de incorporar

conductas que no están comprendidas en los anteriores Convenios y que suponen claras amenazas contra la seguridad de la aviación civil²⁶.

Por otro lado, el Anexo 17 al Convenio de Chicago define los actos de interferencia ilícita como “aquellos actos o tentativas, destinados a comprometer la seguridad de la aviación civil y del transporte aéreo, especificando dichos actos como: i) el apoderamiento ilícito de aeronaves en vuelo, ii) el apoderamiento ilícito de aeronaves en tierra, iii) la toma de rehenes a bordo de una aeronave, en un aeropuerto o en el recinto de una instalación aeronáutica, iv) la intrusión por la fuerza a bordo de una aeronave, v) la introducción a bordo de una aeronave o en un aeropuerto de armas o de artefactos (o sustancias) peligrosos con fines criminales, vi) la comunicación de información falsa que compromete la seguridad de una aeronave en vuelo, o en tierra, o la seguridad de los pasajeros, tripulación, personal de tierra y público en un aeropuerto o en el recinto de una instalación de aviación civil”.

Ahora bien, dado que el art. 12.3 del Reglamento (UE) nº 996/2010 hace referencia a los actos de interferencia ilícita conforme al Derecho nacional, cabe pensar que además de los contemplados por los Convenios internacionales haya que completar la lista anterior con los preceptos que correspondan en cada sistema jurídico, y dado que, añade “como la legislación nacional sobre investigaciones de accidentes, lo deseable sería que los propios acuerdos previos a los que ese mismo precepto se remite para coordinar las actuaciones de las autoridades de investigación técnica y judicial contemplen un listado de cuáles serían esos actos para dicho país. En el caso de España, dado el principio de tipicidad de los delitos, y siendo precisamente los actos de interferencia ilícita un tipo muy concreto dentro de ellos, sólo podrían ser considerados como tales los que estuviesen en vigor conforme a instrumentos internacionales y aquellos que respondan a esta categoría y estuviesen recogidos en el Código Penal o cualquier Ley penal especial.

²⁶ El Convenio ha sido firmado por 23 Estados, entre ellos España, pero por ahora sólo cuenta con tres ratificaciones y dos adhesiones.

7. TRATAMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA

7.1. DATOS DE LAS VÍCTIMAS

El Reglamento (UE) n° 996/2010 ha impuesto una obligación a las compañías aéreas de la UE que operan vuelos con destino a, u origen en, un aeropuerto situado en los territorios de los Estados miembros, y a las compañías aéreas de terceros países que operen vuelos con origen en estos aeropuertos, de proporcionar en el plazo de dos horas (en la Propuesta original el plazo era de una hora) desde que se notifica un accidente, la lista de todas las personas que estuvieran a bordo, y una relación de los productos peligrosos que viajaban en el avión (art. 20.1.a).

Estas listas deben ponerse a disposición de las autoridades encargadas de las investigaciones y de las unidades médicas que pudieran necesitarla para el tratamiento de las víctimas.

Además, con el fin de poder proporcionar rápidamente información a los familiares de los pasajeros, el Reglamento (UE) n° 996/2010 exige que las compañías aéreas ofrezcan a los pasajeros la posibilidad de facilitar, en el momento de la reserva o compra del billete, el nombre y la dirección de una persona de contacto en caso de accidente, información que sólo podrá utilizarse en esos supuestos, y que no se comunicará a terceros ni podrá utilizarse con fines comerciales (art. 20.3).

En relación con estos datos, aun cuando no lo diga el propio Reglamento (UE) n° 996/2010, por aplicación de la normativa genérica sobre protección de datos personales, hay que entender que los pasajeros pueden ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal)²⁷.

²⁷ Los denominados derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) son el conjunto de acciones a través de las cuales una persona física puede ejercer el control sobre sus datos personales. Estos derechos se regulan en el Título III de la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) y en el Título III de su Reglamento de Desarrollo.

Se trata de derechos cuyo ejercicio es personalísimo, es decir, que sólo pueden ser ejercidos por el titular de los datos, por su representante legal o por un representante acreditado, de forma que el responsable del fichero puede denegar estos derechos cuando la solicitud sea formulada por persona distinta del afectado y no se acredite que actúa en su representación.

Por otra parte, el nombre de las personas a bordo de la aeronave no se hará público antes de que los familiares de dichas personas hayan sido informados por las autoridades competentes y sólo se pondrá a disposición pública si los familiares de las respectivas personas a bordo no se oponen a ello.

7.2. OTROS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN

7.2.1. Los datos protegidos conforme al art. 14 Reglamento (UE) nº 996/2010

Para realizar la investigación de seguridad se recopilan muchos otros datos que están protegidos por el art. 14 R. (CE) nº 996/2010.

El Reglamento comunitario distingue dos grupos de información sensible: el primer grupo que sólo puede ser utilizado para los fines de la investigación [art. 14.1 R. (CE) nº 996/2010]; y el segundo grupo, que no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación (salvando las excepciones de divulgación que después expondremos) [art. 14.2 R. (CE) nº 996/2010]²⁸.

Dentro del primer grupo, esto es, la información sensible que no puede ser publicada ni utilizada para fines distintos de la investigación de seguridad, están:

- a) Todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de la investigación de seguridad en el transcurso de la investigación;
- b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;

El ejercicio de estos derechos se debe llevar a cabo mediante medios sencillos y gratuitos puestos a disposición por el responsable del fichero y que están sujetos a plazo, por lo que resulta necesario establecer procedimientos para su satisfacción. Si la persona reclamante cree que sus derechos no han sido atendidos en forma y plazo según la LOPD y su reglamento, puede acudir a la tutela de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Igualmente, cuando se produzca la entrada en vigor efectiva, tendrán derecho al ejercicio de los nuevos derechos (al olvido y a la portabilidad) reconocidos en el Reglamento (UE) 2916/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

²⁸ Estos listados no coinciden con el que contiene el art. 5.12 del Anexo 13, y están formulados en unos términos cuya interpretación debe completarse con lo previsto en el inciso final del primer párrafo del art. 14.3

c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas;

d) material presentado posteriormente durante el transcurso de la investigación, como notas, borradores, dictámenes escritos por los investigadores, opiniones manifestadas al analizar la información, incluida la información de los registradores de vuelo;

e) información y pruebas facilitadas por investigadores de otros Estados miembros o de terceros países, con arreglo a las disposiciones de las normas y métodos internacionales recomendados, si así lo solicita dicha autoridad encargada de la investigación de seguridad;

f) borradores del informe preliminar o final o declaraciones provisionales;

g) registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje y sus transcripciones, así como registros de voz dentro de unidades de control del tránsito aéreo garantizando asimismo que la información pertinente en el marco de la investigación de seguridad, en particular la relativa a la intimidad personal, se proteja adecuadamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3. En relación con este punto el propio Reglamento dispone que las grabaciones del registrador de vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

En el segundo grupo se incluyen los registros que no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación:

a) todas las comunicaciones entre personas que hayan estado involucradas en la operación de la aeronave;

b) los registros y las transcripciones escritos o electrónicos de los registros de las unidades de control del tránsito aéreo, incluidos los informes y los resultados realizados con fines internos;

c) las cartas de envío para la transmisión al destinatario de recomendaciones de seguridad de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, si así lo solicita la autoridad que emita la recomendación;

d) las notificaciones de sucesos en virtud de la Directiva 2003/42/CE.

Además se indica que las grabaciones del registrador del vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el

mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

Respecto a los dos grupos de información sensible que acabamos de enumerar, el Reglamento (UE) n° 996/2010 contiene una excepción difícil de interpretar y que textualmente establece lo siguiente: “No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros con arreglo al Derecho nacional podrá decidir que los beneficios de la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 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”.

¿Cuál es la autoridad competente en cada país? La utilización del nexo disyuntivo (la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2) introduce una redacción premeditadamente indeterminada para que cada Estado tenga la posibilidad de decidir previamente a qué autoridad se encomienda esa función.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el Reglamento comunitario es una norma de mínimos, en el sentido de que las legislaciones nacionales de los Estados miembros únicamente pueden apartarse de lo previsto en la comunitaria si lo hacen para reforzar aún más la protección conferida por ésta. En cualquier otro caso en que se produzca una discrepancia entre lo previsto en nuestra Ley de Seguridad Aérea y el Reglamento (UE) n° 996/2010, debe prevalecer el Derecho comunitario sobre el Derecho interno, lo que es una regla generalmente admitida²⁹.

²⁹ De hecho, el TC, en Declaración núm. 1/2004 de 13 diciembre, en respuesta a una consulta que formuló el Gobierno de la Nación acerca de la necesidad de modificar el art. 93 de nuestra Constitución para que no planteara ningún tipo de discrepancia con lo dispuesto en la Constitución Europea en la que se afirma la primacía tanto de dicha Constitución Europea, como del propio Derecho comunitario sobre el Derecho de los Estados (art. I-6), considera que no es necesaria la citada modificación porque la primacía viene aceptada por la propia Constitución española siempre que esté contraída al ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión Europea. Aclara el TC en el Fundamento Jurídico 4, de la Declaración que *“Primacía y supremacía son categorías que se desenvuelven en órdenes diferenciados. Aquélla, en el de la aplicación de normas válidas; ésta, en el de los procedimientos de normación. La supremacía se sustenta en el carácter jerárquico superior de una norma y, por ello, es fuente de validez de las que le están infra-ordenadas, con la consecuencia, pues, de la invalidez de éstas si contravienen lo dispuesto imperativamente en aquélla. La primacía, en cambio, no se sustenta necesariamente en la jerarquía, sino en la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de*

7.2.2. La interpretación de los arts. 18 y 19 de la Ley de Seguridad Aérea

La reforma llevada a cabo en nuestra Ley de Seguridad Aérea en virtud de la ya citada Ley 1/2011, que tiene como principal propósito la incorporación del Plan Estatal de Seguridad Operacional, también impuesto por OACI, incluyó, como no podía ser de otra forma tras la aparición del Reglamento (UE) n° 996/2010, una revisión de los preceptos dedicados a la investigación técnica de accidentes, con objeto de adecuar esta regulación al régimen vigente. Fundamentalmente y por lo que al tema de la investigación técnica se refiere se han producido cambios en los capítulos II y III del Título II de la LSA.

Lo cierto es que se ha de celebrar la eliminación de muchos de los preceptos contenidos en la anterior versión de la LSA ya que su mantenimiento hubiera supuesto la existencia de contradicciones y dificultades interpretativas con el régimen comunitario en vigor desde el 3 de diciembre de 2010, régimen que, conforme a la primacía del Derecho comunitario, resultaría de aplicación preferente en caso de conflicto. Lo único criticable es que se produjo un desfase entre la fecha de entrada en vigor de la ley nacional (6 de marzo de 2011) y la de entrada en vigor del Reglamento (3 de diciembre de 2010)³⁰.

Lo dicho no implica que el régimen comunitario sea absolutamente omnicompreensivo de todos los aspectos que deben ser objeto de regulación y que por ello no tenga espacio el

las cuales, sin embargo, una o unas de ellas tienen capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente prevalente debida a diferentes razones”.

³⁰ Eso implica lógicamente, que aunque la derogación formal de los preceptos que antes integraban la regulación nacional de la investigación de accidentes no ha tenido lugar hasta el 6 de marzo de 2010, en el período comprendido entre el 3 de diciembre y esa fecha, habría que entender tácitamente derogados todos aquellos preceptos de la Ley que se contraponen a la regulación comunitaria. Podría haberse salvado con una mejor técnica legislativa que hubiera adelantado la fecha de entrada en vigor de los preceptos correspondientes a la regulación de la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil para hacerla coincidir con el momento de entrada en vigor del Reglamento comunitario.

En cualquier caso, conviene anotar aquí también, que no resulta fácil determinar la vigencia exacta de muchas de las obligaciones consagradas en el Reglamento (UE) n° 996/2010, pues la fecha única de entrada en vigor no contempla la diversa naturaleza de las obligaciones consagradas en dicho Reglamento. Por ejemplo, es evidente que todas las reglas relativas al método de investigación serán aplicables a los accidentes o incidentes ocurridos con posterioridad a esa fecha, pero otras obligaciones como las relativas a los informes que ha de redactar la CIAIAC, y a la forma en que estos informes han de ser comunicados ¿se aplican o no a las investigaciones ya iniciadas cuyos informes aún están pendientes de ver la luz?

legislador nacional para regular esta cuestión, sino que precisamente donde ha quedado un mayor ámbito sin regular es en aquello en lo que debe buscarse el acuerdo de coordinación con las autoridades judiciales.

La interpretación de los preceptos de la LSA conduce en algunos casos a problemas hermenéuticos a los que hay que aportar alguna solución. Concretamente, el segundo apartado del art. 18.1 LSA otorga un tratamiento específico a información relacionada con la investigación técnica de accidentes o incidentes en la aviación civil, respecto a la que proporcional al resto de la información protegida, remitiéndose en último término a lo previsto en el Reglamento (UE) nº 996/2010. A continuación, el art. 19.1 LSA, al regular los supuestos excepcionales en los que dicha información protegida puede ser comunicada o cedida a terceros contempla en el primer apartado una serie de supuestos específicos que declara aplicable a la información a la que se refiere el art. 18.1 LSA, es decir, a toda la información protegida por el Programa Estatal de Seguridad Operacional, incluida la relativa a la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil (a la que según acabamos de ver parece que había que aplicar un régimen diferenciado), mientras que el art. 19.2 LSA, en contradicción con lo anterior, vuelve a indicar que la información contenida en el segundo párrafo del art. 18.1 LSA sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los supuestos previstos por la normativa comunitaria, y en relación con esto recuerda que dicha normativa impone la suscripción de acuerdos entre la CIAIAC y las autoridades o instituciones que pudieran estar implicadas en la actividades relacionadas con la investigación sobre el intercambio de información y el uso adecuado de la información relativa a la seguridad.

A continuación proponemos una fórmula que, respetuosa con la intención del legislador comunitario y con la jerarquía de las normas que hay que interpretar, permite compatibilizar lo establecido en ambos preceptos, ya que, según lo ya indicado, la legislación nacional puede ser diferente a la legislación comunitaria sólo en el caso de que resulte más restrictiva (*“los Estados miembros podrán decidir limitar los casos en los que pueda adoptarse dicha decisión de divulgación en el respeto de los actos jurídicos de la Unión”* –art. 14.3.primer párrafo *in fine*-).

7.2.3. Los datos protegidos conforme al párrafo 5.12 y al Apéndice 2 del Anexo 13

La OACI constituyó en mayo de 2010 un *TaskForce* denominado *“Safety Information Protection”* constituido por representantes de diversos países y en el que España participó activamente. Los trabajos de este grupo de estudio han culminado introduciendo ciertas novedades en la nueva versión del Anexo 13, entre las que cabe destacar las siguientes:

- 1) Se ha mejorado la enumeración no exhaustiva en la que se describen cuáles son los registros de investigación de accidentes e incidentes a los que se otorga protección, y son los siguientes:
 - a. Las grabaciones de las conversaciones en el puesto de pilotaje y las grabaciones de las imágenes a bordo, y toda la transcripción de las mismas; y
 - b. Los registros bajo la custodia o el control de la autoridad encargada de la investigación de accidentes que son:
 - i. Todas las declaraciones tomadas a las personas por las autoridades encargadas de la investigación en el curso de la misma;
 - ii. Todas las comunicaciones entre personas que hayan participado en la operación de la aeronave;
 - iii. La información de carácter médico o personal sobre personas implicadas en el accidente o incidente;
 - iv. Las grabaciones de las conversaciones en las dependencias de control de tránsito aéreo y las transcripciones de las mismas;
 - v. Los análisis efectuados y las opiniones expresadas acerca de la información, incluida la información contenida en los registradores de vuelo, por la autoridad encargada de las investigaciones de accidentes y los representantes acreditados en relación con el accidente e incidente;
 - vi. Y el proyecto de informe final de la investigación de un accidente o incidente.
- 2) Se recomienda que los Estados determinen si amplían la protección a otros registros obtenidos o generados por la autoridad encargada de la investigación de accidentes.
- 3) Se establece que la autoridad encargada de la investigación de un accidente no revelará al público los nombres de las personas relacionadas con el accidente o incidente.
- 4) Los Estados se asegurarán que las solicitudes de registros que estén bajo la custodia o control de la autoridad encargada de la investigación de accidentes se dirijan a la fuente original de la información, si está disponible.
- 5) Se aclara en qué consiste la prueba de los intereses en conflicto, a la que ya nos hemos referido, pues también se remite a ella el Reglamento (UE) n° 996/2010, indicando que se refiere a la determinación por la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en el 5.12, del impacto que podría producir la divulgación o el uso de los registros de las investigaciones de accidentes e incidentes en las investigaciones actuales o futuras.
- 6) Se insta a los Estados a que designen una o varias autoridades competentes adecuadas para la tarea de administrar la prueba de equilibrio de los intereses en conflicto.
- 7) Se aclara que podría tratarse de distintas autoridades, señalando como ejemplo que las autoridades judiciales podrían serlo en procesos penales o civiles y otra autoridad para el acceso al público.

- 8) Se señala como elementos a tener en cuenta para la prueba de los intereses en conflicto, entre otros aspectos, el uso que se propone darle el solicitante, y la autorización del individuo u organización con el que se relaciona dicho registro.
- 9) Se hace una remisión al Manual 10053 en el que figuran textos de orientación sobre la prueba de equilibrio.

7.2.4. Conclusiones sobre la situación en España: aplicación de la LSA, el Reglamento (UE) 996/2010 y el Anexo 13

En el caso de España, aun cuando no ha habido un pronunciamiento expreso respecto a qué autoridad tiene la potestad conferida en el art. 12.3 del Reglamento (UE) 996/2010 y el párrafo 3 del Apéndice 2 al Anexo 13 y, por tanto, acerca de quién tiene que realizar la prueba de equilibrio ponderando los intereses en presencia para decidir cuándo se divulga y qué tipo de información en concreto es la que se divulga, por el momento en los procesos penales son las autoridades judiciales las que están desempeñando este papel. Realmente, lo único que establece el art. 19.2 LSA es que cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos la información protegida conforme a los registros enumerados en el apartado 18.1, la Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil remitirá la información necesaria, limitándose a facilitar los antecedentes que obren en su poder en relación a los factores contribuyentes que hayan provocado un accidente o incidente aéreo. No obstante, como decimos, encontramos en la práctica ejemplos de cómo el Juzgado que solicita la información procede a realizar dicha ponderación de los intereses en presencia, justificando la solicitud y limitándola para que sólo se produzca la divulgación de la información estrictamente necesaria a los efectos de la resolución del proceso penal. El ejemplo más significativo que podemos reseñar se produjo con motivo del procedimiento penal que tuvo lugar para esclarecer responsabilidades en el asunto Spanair (accidente que tuvo lugar en Barajas el 20 de agosto de 2008) y que finalmente terminó archivado. En el seno de dicho procedimiento se dictó un auto por la Audiencia Provincial de Madrid³¹ en el que por primera vez en toda Europa se aplicaron con éxito las previsiones contempladas en el Reglamento (CE) n° 996/2010 relativas a la protección de la información de seguridad.

³¹ Auto n° 780, Sección 15ª de la Audiencia Provincial de Madrid.

El auto en cuestión resolvía el recurso de apelación contra el auto de 21 de septiembre de 2011 que estimaba parcialmente el recurso de reforma formulado por la Abogacía del Estado contra la providencia de 8 de agosto de 2011, limitando la documentación solicitada a la CIAIAC. Frente a la petición genérica inicial, la Audiencia instó al Juzgado a que sólo requiriera documentación relativa a los dos imputados en el procedimiento. Especialmente significativo resulta reproducir el razonamiento jurídico 4 que utilizó el Tribunal:“(…) con esta decisión no se vulnera el derecho a utilizar los medios pertinentes para la defensa de las acusaciones particulares que, como es sabido, no es un derecho absoluto e ilimitado, sino que se trata, de una manera injustificada y motivada, conjugar las reglas de admisión de la prueba con el respeto al deber de reserva que establece la Ley de Seguridad Aérea, que a su vez remite al Reglamento Europeo 996/2010, texto legal cuyo artículo 14.3 exige a la autoridad judicial que recabe dicha información valorar si la divulgación de tales datos y registros compensa el efecto adverso nacional e internacional para la investigación en curso o para cualquier investigación de seguridad presente o futura (…) Dicha previsión, que no es caprichosa, sino que responde a la necesidad de tutelar intereses relevantes vinculados a la seguridad aérea, exige al juzgador efectuar un esfuerzo de ponderación. Y eso es lo que ha hecho el juez de instrucción al señalar que la exigencia genérica y absoluta de las alegaciones y documentación interesadas podría no estar justificada, por no ser necesaria para la instrucción y causar por el contrario un perjuicio sobre la confianza de los emisores de dichos informes y documentación o de posibles futuros emisores en otras investigaciones (…)”.

Ahora bien, aclarada cuál es la situación en el caso de los procesos penales, hemos de señalar que sólo para esos supuestos está contemplada la excepción, lo cual quiere decir que quedan fuera los procedimientos civiles y administrativos, y que incluso en estos procedimientos penales la LSA conduce a la conclusión de que será la CIAIAC quien tenga la última palabra cuando la información sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal a través del testimonio como peritos o como testigos de sus investigadores o del personal que de una forma u otra haya participado en una investigación.

Por otra parte, está previsto en la legislación nacional que se solicite a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal que mantengan el carácter reservado de esa información y que adopten las medidas pertinentes para garantizar la reserva durante la sustanciación del proceso. A estos efectos, el órgano judicial podrá adoptar cuantas medidas procedan para proteger la información y, en particular, podrá prohibir su publicación o comunicación.

7.2.5.El incumplimiento de la obligación de confidencialidad de la información de seguridad aérea

El deber de reserva al que nos venimos refiriendo vincula a los sujetos que la Ley especifica:

- 1) A todos los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, y a quienes presten servicios en ellos.
- 2) A los miembros del Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, al personal investigador que la asiste y al resto del personal a su servicio, así como a quienes éstos hayan suministrado información en el marco de la investigación.
- 3) Y a cuantas personas tengan acceso a dicha información en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Programa Estatal de Seguridad Operacional de la Aviación Civil o en la investigación de un accidente, o de modo accidental (art. 18.2). La coletilla final de este precepto permitiría que fueran sujeto del incumplimiento los medios que divulgaran dicha información sometida a reserva, cuestión que no es improbable que suceda dada la expectación mediática que se genera alrededor de las grandes catástrofes aéreas.

El art. 18.3 LSA dispone que “[e]l incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes”³².

³² Hay que indicar que en materia sancionatoria rigen los principios de legalidad (necesidad de que conste en una Ley formal) y tipicidad (necesidad de que la conducta a sancionar aparezca descrita en un supuesto de hecho de una infracción), aun cuando en el ámbito administrativo, la exigencia de ley formal que resulta del principio indicado y que deriva del art. 25.1 de la Constitución española, no es tan estricta como para excluir la colaboración reglamentaria de la Administración en la concreción de las infracciones y sanciones, de manera que las leyes pueden remitirse a las disposiciones reglamentarias o apoyarse en ellas siempre que aquéllas no sean objeto de regulación independiente y claramente no subordinada a la Ley. Esta opinión viene avalada por numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional. Transcribo aquí el Fundamento Jurídico 2º de la STC 83/199, (Sala 2ª) de 4 de mayo de 1990: “La primera de las dos cuestiones suscitadas ya ha sido resuelta por la doctrina de este Tribunal (STC 11/1981, 15/1981, 42/1987, 3/1988, 101/1988 y 29/1989), por lo que basta aquí su reiteración para rechazar la tesis de la parte actora y concluir que no ha habido vulneración del principio de legalidad en el ámbito administrativo sancionador, y tampoco, consecuentemente, infracción del art. 25.1 de la Constitución.

El art. 25.1 de la Constitución comprende una doble garantía.

La primera, de orden material y alcance absoluto, refleja la trascendencia del principio de seguridad en los ámbitos limitativos de la libertad individual, como el penal y el administrativo sancionador, e incorpora la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La

La LSA en este ámbito ha sido modificada en 2011, de manera que a través de la Ley 1/2011 se incorporó el art. 50.2.3 que establece: “El incumplimiento de los deberes de reserva y confidencialidad establecidos en los artículos 18 y 26.2, letra c), de esta Ley y en el Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010” se considera infracción administrativa grave. Y el art. 43.2 LSA señala que “...sólo podrán ser sancionadas las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los hechos constitutivos de infracción aún a título de simple inobservancia”.

Antes de esa reforma se había pasado por alto la necesidad de tipificar una sanción específica relativa al incumplimiento del deber de reserva que está consagrado en los arts. 18 y 19. No existía la infracción en la ley ni tampoco en ningún reglamento. Concretamente, el catálogo de infracciones que contiene la actual LSA está contenido en su Título V, arts. 43 a 67, y en el único precepto que podía considerarse un poco “cajón de sastre”, que era el art.

segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto que el término «legislación vigente», contenido en el art. 25.1 de la Constitución es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2º, 3/1988, fundamento jurídico 4º, y 101/1988, fundamento jurídico 3º).

En el ámbito de las sanciones administrativas, la garantía formal, esto es, la reserva de Ley sólo tiene una eficacia relativa o limitada, en el sentido de permitir un mayor margen de actuación al Ejecutivo en la tipificación de ilícitos y sanciones administrativos, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia y oportunidad (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.º; 101/1988, fundamento jurídico 3.º y 29/1989, fundamento jurídico 2.º), si bien, en cualquier caso, tal relativización no puede conducir a admitir como conformes con el principio de reserva de Ley las regulaciones reglamentarias independientes y no claramente subordinadas a la Ley, de modo que, en lo que se refiere a las infracciones que se cometan en el ámbito de las relaciones de supremacía general, que es el supuesto que ahora nos ocupa, el art. 25.1 de la Constitución resultaría vulnerado si la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carecería de toda base legal o se adoptara en virtud de una habilitación a la Administración por norma de rango legal carente de todo contenido material propio, tanto en lo que se refiere a la tipificación de los ilícitos administrativos, como a la regulación de las correspondientes consecuencias sancionadoras (SSTC 42/1987, fundamento jurídico 2.º; 101/1988, fundamento jurídico 3.º y 29/1989, fundamento jurídico 2.º).

Ahora bien, no puede olvidarse que, como también este Tribunal ha señalado expresamente, no es posible exigir la reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional, y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 de la Constitución, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, fundamento jurídico 5.º; 15/1981, fundamento jurídico 7.º; 42/1987, fundamento jurídico 4.º; 101/1988, fundamento jurídico 4.º y 29/1989, fundamento jurídico 2.º)”.

44³³, y que permite que cualquier incumplimiento que no esté expresamente tipificado como grave o muy grave pueda considerarse infracción leve, tan sólo se remite al Título IV de la Ley, es decir a los arts. 32 a 42 y los que regulan la información protegida son los arts. 18 y 19 LSA.

Actualmente el art. 50.1.3 LSA dispone que “El incumplimiento de los deberes de reserva y confidencialidad establecidos en los artículos 18 y 26.2, letra c), de esta Ley y en el Reglamento (UE) n° 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010” constituye una infracción administrativa grave.

Otra norma que actualmente sigue en vigor es la Ley 209/1964, de 24 de diciembre, penal y procesal de la Navegación Aérea. No obstante, en esta Ley no hay ningún precepto que dé cobertura legal a un incumplimiento del deber de confidencialidad, tal como lo concebimos hoy.

El actual Código Penal, en el Título XIX “Delitos contra la Administración Pública”, capítulo IV, “De la infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos” (arts. 413 y ss.), contiene varios delitos en los que el sujeto activo tiene que ser una autoridad o un funcionario público. Los delitos, por tanto, no pueden aplicarse si no se consigue averiguar en qué fase de la custodia se ha producido la filtración y quien es el responsable personalmente de dicha actuación ilícita, que, insisto, debe ser autoridad o funcionario público.

Tan sólo el art. 418 CP dispone lo siguiente: “El particular que aprovechar para sí o para un tercero el secreto o la información privilegiada que obtuviere de un funcionario público o autoridad, será castigado con multa del tanto al triplo del beneficio obtenido o facilitado. Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años.” Habría que analizar si el medio público que se hace eco de una información protegida y la divulga (ganando audiencia con ello) puede considerarse subsumible en este supuesto de hecho. También serviría este precepto para castigar a

³³ “El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el título IV de esta Ley por los sujetos que en cada caso estén sometidos a ellas constituirá infracción leve, salvo que constituya una infracción de las tipificadas en los artículos siguientes en este capítulo, o se produzca alguna circunstancia especial de las previstas en los apartados siguientes en este artículo, que lo califique como infracción grave o muy grave.”

cualquier que hubiera intermediado en el tráfico de la información y que no fuese funcionario o autoridad.

En resumen: en el caso de que se produjera una divulgación indebida de esta información hay sustento legal para considerar que existe una infracción administrativa grave, e incluso un delito, lo que significa que debería darse traslado a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, a la Fiscalía General, así como al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo General de la Abogacía.

8. LA SEPARACIÓN ENTRE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA Y LOS PROCESOS JUDICIALES PARALELOS

8.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Cuando se produce un accidente aéreo, siempre que haya víctimas mortales o personas lesionadas, de forma paralela a la investigación técnica a la que nos estamos refiriéndose abre una investigación judicial³⁴. La instrucción criminal o penal, como también se denomina, la dirige un Juez de instrucción, quien utiliza para llevar a cabo la investigación de campo a la policía judicial o a la guardia civil, así como otros medios materiales y humanos que considere oportunos. Igualmente un accidente o incidente puede ser objeto de un procedimiento administrativo, o disciplinario por parte de la propia empresa explotadora. Por tanto, cabe la posibilidad de que sobre un mismo hecho discurren varias investigaciones paralelas que deben quedar claramente separadas. La indicada separación, según hemos visto es un presupuesto de la regulación de la investigación técnica y a ella se refieren la regulación nacional, internacional y supranacional. Es más, en los informes finales de cada accidente, se

³⁴ Como señala NADAL GÓMEZ I., se ha producido en este ámbito la paradoja de que, conforme la seguridad aérea mejoraba y el número de accidentes e incidentes aéreos disminuía, aumentaba el número de procesos penales con origen en dichos accidentes [*La coordinación del proceso penal y la investigación técnica de accidentes. Perspectiva de Derecho comparado y problemas en el Ordenamiento español*, (en prensa), Marcial Pons]. Esta tendencia a perseguir penalmente tales conductas se ha venido a llamar criminalización de la aeronáutica. A ella se refieren también otros autores (*vid.*, entre otros, DEKKER, S., “Pilots, Controllers and Mechanics on Trial: Cases, Concerns and Countermeasures”, *International Journal of Applied Aviation Studies*, vol. 10, nº 1, pp. 31-49, especialmente p. 33.

incluye una advertencia previa en la que se informa de las erróneas consecuencias a las que puede llevar dicho informe si se utiliza con el fin de determinar culpas o responsabilidades³⁵.

Lo más habitual es que, sin perjuicio de otras posibles responsabilidades que hubiera que depurar, como la disciplinaria y la administrativa, al menos hayan de convivir la investigación judicial y la investigación técnica. Las dos son necesarias pero cumplen funciones completamente diferentes.

Mientras que la investigación judicial pretende esclarecer los hechos para depurar responsabilidades criminales (o civiles), si las hubiere, y se somete por tanto a las reglas procesales existentes en cada país, la investigación técnica se rige por sus propias reglas, contenidas en el Reglamento (UE) 996/2010, el Anexo 13 de OACI, Manuales OACI y reglamentación interna del propio órgano. Las reglas procedimentales establecidas persiguen encontrar la causa probable para, en su caso, efectuar recomendaciones que permitan mejorar en seguridad aérea y evitar futuros accidentes. Hay que tener en cuenta que los procesos judiciales se desarrollan bajo un principio de “contradicción” que no inspira las actuaciones llevadas a cabo por la CIAIAC, ni ninguno de los organismos nacionales que desempeñan en cada Estado esta tarea. Además, con facilidad podría atentarse contra el “derecho a la defensa” que está reconocido constitucionalmente en nuestro Ordenamiento jurídico.

Lo dicho exige que desde el principio todas las autoridades que participan en la investigación actúen de forma coordinada, y sin entorpecerse en sus respectivas finalidades. De ahí el mandato que contiene el art. 12.3 del Reglamento (UE) n° 996/2010, en el que se

³⁵ Este es el texto que se inserta: “*El presente informe es un documento técnico que refleja el punto de vista de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil en relación con las circunstancias en que se produjo el evento objeto de la investigación, con sus causas probables y con sus consecuencias.*”

De conformidad con lo señalado en el art. 5.4.1 del Anexo 13 al Convenio de Aviación Civil Internacional; y según lo dispuesto en los arts. 5.5 del Reglamento (UE) n° 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010; el art. 15 de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea; y los arts. 1, 4 y 21.2 del R.D. 389/1998, esta investigación tiene carácter exclusivamente técnico y se realiza con la finalidad de prevenir futuros accidentes e incidentes de aviación mediante la formulación, si procede, de recomendaciones que eviten su repetición. No se dirige a la determinación ni al establecimiento de culpa o responsabilidad alguna, ni prejuzga la decisión que se pueda tomar en el ámbito judicial. Por consiguiente, y de acuerdo con las normas señaladas anteriormente la investigación ha sido efectuada a través de procedimientos que no necesariamente se someten a las garantías y derechos por los que deben regirse las pruebas en un proceso judicial.

Consecuentemente, el uso que se haga de este informe para cualquier propósito distinto al de la prevención de futuros accidentes puede derivar en conclusiones e interpretaciones erróneas”

impone a los Estados miembros la obligación de establecer acuerdos previos que garanticen la cooperación mutua entre las autoridades de investigación técnica y las autoridades judiciales, de aviación civil, y de búsqueda y rescate.

8.2. LOS ACUERDOS PREVIOS DEL ART. 12.3 REGLAMENTO (UE) N° 996/2010

De forma paralela a los trabajos que se realizaron a nivel internacional se estuvo trabajando en España, donde, tal como hemos visto, ya se realizó una reforma de la Ley de Seguridad Aérea en virtud de la Ley 1/2011, de 4 de marzo, por la que se establece el Programa de Seguridad Operacional para la Aviación Civil y se modificó la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, introduciendo una nueva redacción de los ya mencionados artículos 18 y 19 de la Ley de Seguridad Aérea.

Igualmente, se nombraron representantes institucionales para poder adoptar los “advanceagreements” que impone el art. 12.3 del Reglamento (UE) n° 996/2010 entre todas las autoridades implicadas en la investigación. Fruto de esos trabajos, y tras una largo período de negociación, se llegó a la firma de un Acuerdo marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el Protocolo a seguir en cumplimiento del art. 12.3 del 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 de aviación civil el 2 de febrero de 2015. El acuerdo se renovó en 2016 y ha vuelto a prorrogarse en 2017.

Entre otros asuntos, dichos acuerdos, que como resulta preceptivo ya se han firmado también en otros Estados miembros de la Unión Europea, versan sobre los aspectos que se señalan en el Reglamento como de contenido obligado, esto es, el acceso al lugar del accidente, la protección de las pruebas y el acceso a las mismas, los interrogatorios iniciales y en curso sobre el estado de cada proceso, el intercambio de información, el uso adecuado de la información relativa a la seguridad y la resolución de conflictos entre las distintas autoridades implicadas en la investigación.

Debe indicarse, que en la mayoría de las ocasiones los acuerdos indicados reproducen normas que se encuentran recogidas en diversos preceptos nacionales o supranacionales que hemos ido mencionando a lo largo de este trabajo. Se han dado, sin duda, algunos tímidos pasos que pueden representar un avance en el loable objetivo de lograr una mejor coordinación que permita que jueces e investigadores técnicos puedan realizar sus tareas y cumplir sus diferentes objetivos con los medios adecuados, dotados de la cobertura apropiada y sin injerencias. No obstante, algunas de las cuestiones que deben abordarse requieren por su naturaleza ser objeto de reformas normativas, ya que es preciso que sean tratadas en normas con el rango apropiado.

Nada de lo dicho, sin embargo, debe considerarse que es una merma a la efectividad de los acuerdos, así como a la virtualidad que puede predicarse de su proceso de elaboración, ya que han supuesto el establecimiento de un cauce de contacto permanente entre instituciones (primero con los grupos de trabajo que se encargaron de su redacción y posteriormente con la comisión de seguimiento que ha quedado constituida tras la firma de los acuerdos y cuyos trabajos ya han dado su fruto en diversas ocasiones). Por otro lado, los resultados obtenidos de las reuniones del grupo de trabajo no se circunscriben a los objetivos que preceptivamente marca el Reglamento, ya que entre otras medidas igual de eficaces se han puesto en marcha acciones formativas, de las que estas que se desarrollan en el marco de la formación continua organizada en el seno del Consejo General del Poder Judicial es una primera muestra.

Por otro lado, a nivel nacional se ha mantenido contacto con los grupos de estudio que han estado trabajando en potenciales reformas de nuestro sistema de enjuiciamiento con diversas propuestas. Así se hizo con el grupo que participó en la redacción del frustrado Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal desarrollado durante la etapa del Ministro Alberto Ruiz Gallardón. Una vez descartado el progreso de dicha reforma, hay que seguir trabajando en ese terreno ya que, como hemos indicado, el rango necesario de algunas medidas exige que sean contempladas en las normas procesales con rango de Ley.

Al día de hoy, podríamos decir que los recientes cambios introducidos en el Anexo 13 y que son efectivos desde noviembre de 2016 podrían justificar una revisión del contenido del Protocolo y ser aliciente para que ganen fuerza los trabajos pre-legislativos de cara a próximas reformas de nuestra normativa interna que consagrarse ciertos principios ya reconocidos por la normativa internacional.

8.3. TRATAMIENTO DE LAS PRUEBAS EN EL PROCESO Y PROTECCIÓN DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA

Hasta ahora nos hemos referido a la información utilizada en el seno de una investigación técnica o investigación de seguridad, pero dado que el proceso judicial se desarrolla de forma paralela, conviene abordar de forma siquiera sucinta qué tratamiento reciben muchas de esas pruebas en el proceso. Para ello, consideramos ilustrativo diferenciar entre las pruebas materiales y las pruebas personales.

En el apartado de pruebas personales incluimos las huellas, los vestigios, herramientas, cuerpos o restos de víctimas, la propia aeronave y sus restos, así como los registradores de vuelo y sus grabaciones (sobre estos últimos existe regulación específica a la que ya nos hemos referido). Todos ellos proporcionan información útil sobre el accidente. Sobre estas pruebas pesa la obligación de conservación que incumbe a las autoridades judiciales y pueden ser objeto de informes periciales, encargados por la autoridad de investigación técnica o por los órganos judiciales o las partes en el proceso, que conduzcan a resultados no siempre coincidentes, de ahí la necesidad de que CIAIAC y autoridades judiciales actúen siempre de forma coordinada. El caso particular de las pruebas que resultan destructivas lo aborda el propio Reglamento europeo y se reitera en los acuerdos. A la conveniencia de que los registradores de vuelo se custodien desde la propia CIAIAC se refieren los acuerdos.

Distinto tratamiento merecen las llamadas “pruebas personales”. Cuando se trata de analizar los testimonios tanto de testigos como de personas involucradas o implicadas en el accidente hay que respetar ciertas normas si se hace en el seno del procedimiento penal que no vinculan a los investigadores técnicos, ya que en la investigación técnica las reglas previstas en los Manuales OACI tan sólo tratan de propiciar la colaboración voluntaria. Nos referimos particularmente al derecho a no auto-inculparse, que viene reconocido como derecho fundamental en la propia Constitución. E igualmente, a la posibilidad de que los testigos que falten a la verdad en el procedimiento penal sean sancionados, ya que no decir la verdad en un procedimiento penal conlleva sanciones que incluso pueden implicar la condena a pena privativa de libertad. Por lo dicho, debería propiciarse que en los procesos judiciales se acuda a las fuentes originales, y así se recomienda expresamente en los Protocolos firmados.

9. LA ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS

En las grandes catástrofes aéreas, el Estado ha de procurar desplegar un complejo entramado de servicios que permita atender a las víctimas de los accidentes (familiares de fallecidos y supervivientes). Hasta la regulación que introdujo el Real Decreto 632/2013, de 2 de agosto, de asistencia a las víctimas de accidentes de la aviación civil y sus familiares y por el que se modifica el Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil, esta cuestión se abordaba siguiendo las directrices marcadas por OACI a través de la Circular 285³⁶, y ello con independencia de otros protocolos establecidos para grandes catástrofes.

El Real Decreto, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 3 de agosto de 2013, introduce en nuestro Ordenamiento jurídico las disposiciones precisas para asegurar el cumplimiento del Reglamento UE n.º 996/2010, de 20 de octubre. Para su redacción, según se explica en la propia Exposición de Motivos se ha tenido en cuenta el Manual sobre Asistencia a las víctimas de accidentes de aeronaves y sus familias, (Doc. 9973, AN 486) y el Documento OACI 9998- AN/499 sobre «Política de OACI sobre asistencia a víctimas de accidentes aéreos y sus familiares», ambos publicados en 2013 (y que han venido a sustituir a la Circular 285, antes mencionada), así como las disposiciones aplicables en otros Estados.

El Real Decreto viene a completar lo ya contemplado en los planes de protección civil de las Comunidades autónomas en materia de asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares; establece las actuaciones que deben garantizarse por la Administración General del Estado; regula las obligaciones que deben articularse a través del plan de asistencia a las víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares del que deben disponer las compañías aéreas con licencia de explotación española y las obligaciones que los planes de autoprotección de los aeropuertos deben contemplar en materia de asistencia a víctimas de accidentes de aviación civil y sus familiares; instituye la figura de la persona de contacto con las víctimas y sus familiares (art. 7); y dispone la adopción de un protocolo de actuación para coordinar las actuaciones de todas las partes con responsabilidad en esta materia.

³⁶Cfr. *Guidance on Assistance to Aircraft Accident Victims and their Families*, Circular OACI 285/AN-166.

Destaca particularmente el papel que ha de asumir la persona de contacto (designada por la Administración General del Estado, o por la CCAA donde haya ocurrido el accidente, si no hay involucrada una compañía aérea), quien será la encargada de informar a las víctimas y a sus familiares así como, en su caso, a la persona de contacto designada por el pasajero para la eventualidad de un accidente, sobre las diversas cuestiones relacionadas con éste, entre otras, la identificación de las personas a bordo, el alcance de la asistencia a las víctimas y sus familiares, así como los derechos conexos. Actuará como enlace con el operador de la aeronave siniestrada y sus familiares; establecerá la coordinación necesaria con los responsables designados por otros Estados para atender a las víctimas a sus familiares de tal nacionalidad; y pondrá a disposición de las víctimas y sus familiares un folleto informativo y un dossier sobre legislación aeronáutica aplicable a los que se refiere el art. 9.

Por su parte, las compañías aéreas, que habrán de contar cada una de ellas con un Plan de Asistencia a las Víctimas convenientemente auditado por la AESA (art. 20), deberán disponer líneas telefónicas gratuitas para atender las consultas en lengua castellana e inglesa. En colaboración con el gestor aeroportuario, facilitarán a los familiares de las personas a bordo de la aeronave siniestrada un lugar adecuado para recibir asistencia e información y que tenga suficiente privacidad, tanto en los lugares de origen y destino, como en el lugar del siniestro. En esos lugares se asegurará la manutención y se facilitará el acceso a los servicios de comunicación necesarios para contactar con los familiares que no estén presentes. Se encargarán también del transporte y alojamiento de los familiares y supervivientes (art. 14) y de prestar a las víctimas y sus familiares asistencia psicológica y financiera (art. 15). También incumbe a la compañía hacerse responsable del depósito, limpieza y devolución de los efectos personales a sus propietarios o familiares, salvo que estos estén retenidos a los efectos de la investigación de seguridad o judicial; y facilitar las visitas al lugar del accidente cuando lo permitan las investigaciones en marcha. Por otra parte, en los planes de asistencia a las víctimas de las compañías aéreas habrá que contemplar el reparto de responsabilidades al aplicar estas medidas en los casos de código compartido y/o arrendamiento de aeronaves con o sin tripulación (art. 18.1). El Plan habrá de asegurar igualmente la formación de todo el personal que intervenga en su ejecución, y contemplará la realización de simulacros periódicos que permitan comprobar su correcto funcionamiento.

10. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ARNALDO VALDÉS/GUERRERO LEBRÓN/CUERNO REJADO, *Descubrir la investigación de accidentes aéreos*, Editorial AENA, 2012. ISBN: 978-84-15616-58-0.

GUERRERO LEBRÓN, M.J., “La gestión de los accidentes aéreos”, Morillas/Petit/Guerrero, *Derecho aéreo y del espacio*, Marcial Pons, 2014. ISBN 978-84-16212-50-7, pp. 715-759.

GUERRERO LEBRÓN, M.J., “Air Accident Investigation in Europe: Latest Developments from a Spanish Point of View”, *Revue des Affaires Européenes-Law & European Affairs*, 2015-2, pp. 1-11, ISBN 1152-9172.

LÓPEZ SANTANA, N., “Asistencia a las víctimas de los accidentes de aviación civil y a sus familiares”, (dir. Guerrero Lebrón), *La responsabilidad del transportista aéreo y la protección de los pasajeros*, Marcial Pons, 2015. ISBN 978-84-16402-92-2, pp. 387-414.



Estudios
Jurídicos