

Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación sobre accidentes e incidentes de aviación civil ⁽¹⁾

(94/C 34/07)

El 29 de septiembre de 1993, de conformidad con el artículo 84, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 10 de noviembre de 1993 (Ponente: Sr. Mobbs).

En su 310º Pleno (sesión del 24 de noviembre de 1993), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La situación a nivel internacional

1.1.1. A lo largo de los años el mundo de la aviación ha experimentado un rápido crecimiento y los diversos métodos relativos a la investigación de accidentes e incidentes han evolucionado de forma diferente en los Estados miembros de la Comunidad.

1.1.2. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organismo de Naciones Unidas, se constituyó en virtud del Convenio de Chicago de 1944 como el órgano mundial responsable de la Aviación Civil. Más de 150 Estados se han adherido como Estados contratantes, incluidos todos los Estados miembros de la Comunidad. La Comunidad tiene el estatuto de observador.

1.1.3. Los métodos para la investigación de accidentes aéreos fueron adoptados por la OACI por primera vez en abril de 1951, en el Anexo 13 al Convenio de Chicago.

1.1.4. En el capítulo 5 del Anexo 13 se establece claramente la responsabilidad para abrir y llevar a cabo la investigación de un accidente de aeronave civil, que puede resumirse brevemente de la siguiente forma:

- a) Cuando en el territorio de un Estado contratante se produce un accidente de una aeronave de otro Estado contratante, el Estado en que se produjo el accidente debe abrir una investigación sobre las circunstancias del mismo y será responsable de dirigir la investigación.
- b) Cuando el accidente ha ocurrido en el territorio de un Estado no contratante, el Estado donde esté registrada la aeronave debe procurar abrir y llevar a cabo una investigación en cooperación con el Estado donde ha sucedido el accidente.
- c) Cuando el lugar del accidente no pueda determinarse definitivamente dentro del territorio de ningún Estado, el Estado de registro deberá abrir y llevar a cabo cualquier investigación necesaria del accidente.

1.1.5. Además del organismo investigador, también pueden participar en estas investigaciones, por ejemplo, el explotador y el constructor de la aeronave.

1.1.6. En febrero de 1992 se celebró en Montreal una reunión sobre investigación de accidentes (AIG 92) en la que se propusieron cambios; los principales son los siguientes:

- ampliar la cobertura para fomentar la cooperación internacional durante la investigación de accidentes «nacionales»;
- ampliar las disposiciones para incluir la investigación de incidentes graves;
- incrementar la participación de representantes y asesores acreditados de los Estados de los explotadores y de los Estados de los constructores en la investigación de accidentes de aeronaves;
- clarificar y reforzar las disposiciones relativas a la separación de la investigación técnica de la investigación judicial o legal.

1.1.7. Estos cambios incluyen puntos importantes señalados durante la reunión, como son:

- El único objetivo de la investigación de un accidente o incidente debe ser la prevención de accidentes e incidentes. El objetivo de esta actividad no es determinar culpas o responsabilidades.
- Los Estados deben establecer sistemas formales de información de los incidentes que faciliten la recogida de información sobre deficiencias de seguridad reales o potenciales.

Para que el Anexo 13 pueda ser modificado formalmente, ha de presentarse para su aprobación al Consejo de la OACI, que se espera se reúna en 1994 (dentro del calendario para la fecha de entrada en vigor propuesta por la Comisión, que es el 1 de enero de 1996).

1.1.8. La CEAC (Conferencia Europea de Aviación Civil) apoya los cambios propuestos por la OACI.

⁽¹⁾ DO nº C 257 de 22. 9. 1993, p. 8.

1.1.9. Normalmente, para llevar a cabo una investigación en primer lugar se deben comprobar los hechos y conservar las pruebas. Cuando la investigación ha progresado suficientemente, se analizan los hechos que conducen a los resultados y causas. A su vez esto determina unas recomendaciones a las autoridades reguladoras o de otro tipo con objeto de evitar nuevos accidentes. La investigación judicial puede utilizar la parte factual del informe de los investigadores, incluida la interpretación que hagan los especialistas de las pruebas. Sin embargo, es competencia de los tribunales analizar dichas pruebas y, si se considera necesario, determinar las culpas.

1.2. La situación en la Comunidad

1.2.1. Más o menos en la misma época, y conocedora de las actividades de la OACI, la Comisión inició una serie de estudios para determinar la situación dentro de la Comunidad. La Comisión ha sido muy minuciosa en todas sus investigaciones relativas a la seguridad aérea.

1.2.2. Durante sus estudios e investigaciones, la Comisión ha podido comprobar que:

- la legislación en vigor en los Estados miembros para el control de la investigación de los accidentes de aeronaves es tremendamente divergente. Esto se debe principalmente a los distintos sistemas jurídicos, de los cuales los de origen napoleónico son «inquisitoriales» y los demás «acusatorios»;
- cada Estado hace su propia interpretación legislativa de los requisitos necesarios para legalizar la investigación de accidentes de aeronaves;
- solamente en algunos Estados las autoridades competentes para la investigación de accidentes son independientes de sus correspondientes autoridades de aviación civil;
- un número limitado de Estados miembros disponen de los recursos para llevar a cabo investigaciones de accidentes graves;
- ocho Estados aplican normas diferentes para los sistemas de información de incidentes;
- existen normas muy diversas para establecer las cualificaciones y formación del investigador.

En el documento SEC(91) 1419 final, de fecha 4 de septiembre de 1991, se encuentra un resumen que recapitula gran parte del trabajo de la Comisión, sus estudios, conclusiones y razones para no actuar. Ésta es la Comunicación que se menciona en la introducción de la propuesta de Directiva solamente por el nombre. Este documento SEC no se ha distribuido a los miembros del Comité.

2. Síntesis de las propuestas de la Comisión

2.1. La Comisión reconoce las dificultades con las que se enfrentan los investigadores de accidentes comunitarios, especialmente en relación con las investigaciones legales y judiciales.

2.2. La Comisión apoya las modificaciones de la OACI con las cuales están de acuerdo todos los Estados miembros y propone una legislación para lograr una mejora en la investigación de accidentes e incidentes.

2.3. La Comisión propone la idea de que se introduzca un nivel mínimo de autoridad para los investigadores de accidentes. La Comisión hace hincapié en que su propuesta tiene un carácter puramente técnico y no debe considerarse que intenta involucrarse o que pretende modificar los sistemas jurídicos de los Estados miembros.

2.4. El objetivo de la propuesta de Directiva es establecer unos principios fundamentales comunes que rijan las investigaciones de accidentes e incidentes de aviación civil por parte de las autoridades nacionales.

2.5. La propuesta de Directiva se basa en la convicción de que es de vital importancia determinar las causas de accidentes y las circunstancias que los rodean (mediante investigaciones técnicas en profundidad) si la Comunidad desea establecer las medidas de prevención más eficaces dentro del marco de la política común de seguridad aérea. Los seis principios básicos que se establecen en la propuesta son los siguientes:

- I. será obligatorio llevar a cabo investigaciones en todo accidente o incidente grave de aviación civil; el único objetivo de la investigación será prevenir que dichos accidentes o incidentes vuelvan a producirse;
- II. se establecerá una distinción clara entre la investigación judicial para determinar la responsabilidad y la investigación técnica; se reforzará el estatuto de la investigación técnica.
- III. el organismo responsable de llevar a cabo la investigación será permanente e independiente;
- IV. el organismo investigador tendrá la obligación de publicar un informe que incluya las conclusiones y recomendaciones de seguridad;
- V. los Estados miembros estarán obligados a dar la debida consideración a las recomendaciones de seguridad y a tomar medidas relativas a ellas en caso necesario;
- VI. el informe de la investigación no se utilizará para otros fines.

2.6. Es necesaria una actuación comunitaria debido a la disparidad de normas en los Estados miembros por lo que respecta a la seguridad aérea. Una iniciativa de la Comunidad dará lugar a un marco más apropiado para llevar a cabo las investigaciones de accidentes e incidentes.

2.7. La propuesta de la Comisión coincide en líneas generales con el procedimiento que ya se utiliza en algunos Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1. El Comité acoge con agrado la propuesta de la Comisión.

3.2. El Comité considera que incluso los Estados miembros que tengan que realizar cambios considerables en sus disposiciones relativas a la investigación de accidentes aéreos encontrarán sin embargo que se trata de un paso positivo hacia una mayor seguridad aérea.

3.3. El Comité apoya la idea de atribuir un nivel mínimo de autoridad a los investigadores de accidentes. «Proporcionar las herramientas que permitan a los investigadores desempeñar su trabajo».

3.4. Se impone la necesidad de que las organizaciones de seguridad en aviación tengan acceso a una base de datos que reúna información sobre accidentes e incidentes. Aunque existen actualmente varias bases de datos dentro de la Comunidad, sería muy conveniente que todos los datos se centralizasen y se pusiesen a disposición de las organizaciones de seguridad. Podría ser conveniente establecer que las bases de datos fueran verdaderamente europeas. Por consiguiente, la futura base de datos de la Comunidad debería concebirse para poder tener en consideración su posible ampliación a otros miembros de la CEAC.

3.5. La mención que hace la Comisión a «instrumentos legales» en la Exposición de motivos se refiere a Directivas, Reglamentos o Decisiones y no a artículos concretos de ningún Tratado.

3.6. La mención que hace la Comisión a una «Directiva marco» en la Exposición de motivos quiere decir que la propuesta tiene una base amplia, esto es, que no pretende entrar en detalles. La Comisión no tiene intención, por el momento, de presentar suplementos a esta propuesta de Directiva. Si la Comisión quisiese entrar en más detalles, estaría cuando menos repitiendo innecesariamente el trabajo de la OACI y, en cualquier caso la Comisión no pretende ser competente para este tipo de trabajo.

4. Observaciones específicas

4.1. Artículo 5

El Comité apoya totalmente el propósito de este artículo, ya que la no aplicación en todos los Estados supondría el fracaso de todo el objetivo de la propuesta de Directiva.

4.2. Artículo 6, subapartado 3

Sustitúyase «un investigador con la formación adecuada» por «un investigador con la formación y las cualificaciones adecuadas».

4.3. Artículo 9, subapartado 1

Véanse las observaciones contenidas en el punto 3.4 del presente documento.

4.4. Artículo 10

El Comité apoya plenamente los objetivos de este artículo y hace hincapié en la necesidad de proteger tanto a los investigadores como a los informadores de incidentes. De otro modo se reduciría la libertad con la que se lleva a cabo una investigación y se pondría en peligro la seguridad de las aeronaves y de los pasajeros y la tripulación.

Hecho en Bruselas, el 24 de noviembre de 1993.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Susanne TIEMANN