



INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES AÉREOS: NUEVA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE EN ESPAÑA

Los recientes accidentes del vuelo 5342 de American Airlines y el vuelo 7C2216 de Jeju Airlines, ocurridos el 29 de enero y 29 de diciembre de 2024, respectivamente han conmocionado a la industria y al público en general, recordándonos la importancia de la investigación en la mejora de la seguridad aérea¹.

Y es que, a pesar de que la aviación comercial mantiene un índice bajo de siniestralidad, consolidándose como uno de los medios de transporte más seguros del mundo, los accidentes aéreos, aunque poco frecuentes, suelen atraer gran atención mediática debido a su magnitud y al impacto de sus consecuencias, que a menudo implican un elevado número de víctimas.

En este contexto, las autoridades especializadas en la investigación de accidentes desempeñan un papel crucial para analizar los accidentes e incidentes, determinar las causas y hacer recomendaciones que fortalezcan la seguridad y mitiguen riesgos futuros, reforzando la confianza en el transporte aéreo. España, en este ámbito, ha dado un importante paso con la creación de una nueva autoridad administrativa independiente, que pretende optimizar los procesos de investigación, garantizar la imparcialidad y adoptar las mejores prácticas internacionales en materia de seguridad.

En esta *newsletter*, tras mencionar brevemente el marco jurídico que rige la investigación técnica de los accidentes, expondremos las características de esta nueva institución multimodal y algunas de las potenciales implicaciones de su configuración, a la vista de los desafíos que enfrenta la investigación de los accidentes aéreos.

MARCO JURÍDICO SOBRE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE LOS ACCIDENTES

El régimen jurídico de la investigación técnica de accidentes aéreos se fundamenta en un complejo entramado normativo que combina disposiciones internacionales, comunitarias y nacionales.

Así, en el ámbito internacional, el Convenio de Chicago de 1944 establece la obligación de los Estados de realizar investigaciones técnicas, regulada en el Anexo 13, referido a la "investigación de accidentes e incidentes de aviación"². A nivel europeo, destaca el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil³, mientras que, en España, el marco normativo incluye la Ley de Seguridad Aérea⁴ y el Real Decreto 389/1998⁵, que ha sido reformado en varias ocasiones.

Además, el *soft law* –que incluye circulares de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, por sus siglas en inglés), guías o manuales de protección de seguridad–, completa este marco regulatorio, aportando directrices sobre temas específicos, como la protección de información de seguridad, los protocolos de actuación ante las emergencias aeronáuticas de aviación civil o la asistencia a víctimas y sus familiares.

NUEVA AUTORIDAD MULTIMODAL PARA LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES EN ESPAÑA

La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC)⁶ ha sido hasta ahora el órgano encargado en España de la investigación técnica de las causas de los accidentes e incidentes graves, y la elaboración de recomendaciones para la mejora de la seguridad de la navegación aérea en el ámbito civil⁷. La CIAIAC, además, emite informes anuales sobre las actividades y las recomendaciones realizadas en el año natural anterior, así como el estado de implementación de las mismas⁸.

No obstante lo anterior, fruto de la evolución normativa y en consonancia con el marco jurídico europeo e internacional, nuestro legislador ha dado un paso adelante, aunando las competencias de la investigación técnica de los accidentes en el transporte ferroviario,

¹ El 29 de enero de 2025, el vuelo 5342 ICT-IAD de American Airlines colisionó con un helicóptero militar Black Hawk sobre el río Potomac, cerca de Washington D.C., causando la muerte de las 67 personas a bordo de ambas aeronaves. La investigación preliminar sugiere que el helicóptero volaba por encima de su altitud permitida y que el controlador aéreo alertó antes del impacto. Se han recuperado restos del avión y 55 víctimas han sido identificadas. Por su parte, el vuelo 2216 BKK-MWX de Jeju Airlines, operado con un Boeing 737-800, sufrió un aterrizaje de emergencia en el Aeropuerto Internacional de Muan, Corea del Sur, el pasado 29 de diciembre de 2024, tras no poder desplegar su tren de aterrizaje, lo que terminó con la pérdida de 179 vidas de los 181 ocupantes. Las investigaciones preliminares sugieren que una posible colisión con aves pudo haber dañado los sistemas hidráulicos, mientras que la falta de datos cruciales de las cajas negras complica el esclarecimiento total de los hechos.

² Nota informativa: El Anexo 13 no ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado en España, lo que, en rigor, dificulta su cumplimiento, pese a que los principios que inspiraron este Anexo están contenidos en otras normas.

³ Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE.

⁴ Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante "LSA").

⁵ Real Decreto 389/1998, de 13 de marzo, por el que se regula la investigación de los accidentes e incidentes de aviación civil y que traspuso a nuestro ordenamiento la Directiva 94/56/CE.

⁶ LA CIAIAC fue creada mediante el Decreto 959/1974, de 28 de marzo, sobre investigación e informe de los accidentes de aviación civil.

⁷ Las investigaciones de esta Comisión no tienen por objeto la determinación de la responsabilidad, que pertenece a otros ámbitos y compete a otros poderes del Estado.

⁸ A efectos ilustrativos, nos remitimos al último [Informe Anual de la CIAIAC](#).



marítimo y aéreo, en un solo organismo: la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil (AAI)⁹.

La creación de este organismo multimodal constituye un hito con el que se pretende lograr la optimización de recursos y la eficiencia en la investigación de accidentes en España, aprovechando las economías de escala, unificando estructuras organizativas y manteniendo, a su vez, la especialización técnica. La AAI contará con tres direcciones específicas para cada modo de transporte, asegurando, según anuncia el propio legislador, un enfoque especializado, eficaz, imparcial y adaptado a los desafíos contemporáneos¹⁰.

Además, este enfoque prevé la transparencia y la participación de los interesados, con el fin de garantizar, por un lado, el acceso a la información tanto de las víctimas directamente afectadas como de las partes interesadas –dentro de las limitaciones derivadas del carácter clasificado de la información– y, por otro, la potencial participación de determinados sujetos y el posterior conocimiento público tanto de las investigaciones, como de las recomendaciones y medidas que es necesario adoptar.

Igualmente, esta nueva normativa busca fomentar la *cultura justa*¹¹ en la investigación, garantizando la protección de la información y los derechos de las personas involucradas, con el objetivo de lograr un equilibrio entre la rendición de cuentas y el aprendizaje organizacional que aliente a las personas a notificar información relacionada con la seguridad. De este modo, se persigue que las investigaciones no solo sean rigurosas y efectivas, sino que también fortalezcan la seguridad en todos los modos de transporte al permitir un aprendizaje continuo y una adaptación a las nuevas realidades.

ASPECTOS CRÍTICOS DE LA NUEVA AUTORIDAD Y DESAFÍOS DE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE ACCIDENTES

Aunque el diseño y los objetivos de la nueva AAI muestra claras fortalezas, es fundamental abordar las posibles implicaciones y los desafíos que esta configuración podría generar para garantizar que su implementación sea eficaz.

Así, por ejemplo, la AAI aspira a unificar los procedimientos de investigación y el régimen jurídico de las tres áreas de transporte con el propósito de crear un sistema coherente y simplificado que fomente la colaboración y el intercambio de buenas prácticas. Sin embargo, la coexistencia de enfoques y especialidades sectoriales plantea un riesgo de fricciones internas. Para mitigar esto, será esencial establecer mecanismos sólidos de coordinación que permitan aprovechar las ventajas de la unificación sin sacrificar la especificidad técnica de cada sector.

De igual manera, las disposiciones sobre la interacción de la AAI con autoridades y el comité parlamentario sobre cuestiones específicas, aunque necesaria, puede resultar excesivamente compleja. La obligatoriedad de emitir opiniones previas sobre cuestiones como la confidencialidad o la idoneidad de testigos tiene el potencial de ralentizar los procesos y dificultar la toma ágil de decisiones. En este sentido, será fundamental implementar salvaguardias que aseguren la confidencialidad de la información y prevengan el uso indebido o la divulgación no autorizada.

Por otro lado, respecto al carácter confidencial de la información utilizada en las investigaciones técnicas, la normativa nacional se alinea en parte con el artículo 14 del Reglamento europeo, que limita



su uso, por ejemplo, en procedimientos judiciales¹². Sin embargo, no aborda el régimen de divulgación previsto en el artículo 14.3, dejando un vacío normativo que debe ser resuelto mediante el desarrollo de la legislación española. Alinear correctamente estas disposiciones con la normativa europea es imprescindible para asegurar una aplicación coherente.

Asimismo, la protección de la integridad de las investigaciones y la información asociada representa otro desafío importante. En este sentido, el régimen especial previsto en la norma, que regula el acceso a la información para víctimas, familiares y asociaciones directamente relacionadas con la investigación, es un paso positivo, pero también plantea riesgos. Por ejemplo, compartir información antes de alcanzar conclusiones definitivas podría dar lugar a interpretaciones erróneas, presiones públicas o incluso conflictos entre las partes interesadas. Este riesgo subraya la necesidad de gestionar cuidadosamente el acceso a la información y de garantizar que su divulgación no interfiera con los procedimientos judiciales, preservando así la independencia técnica y legal de las investigaciones.

Sumado a todo ello, las investigaciones de accidentes aéreos también enfrentan desafíos significativos debido a la naturaleza internacional y compleja del sector. Entre estos podemos mencionar la coexistencia de múltiples jurisdicciones con legislaciones y normativas divergentes, la necesaria coordinación entre autoridades nacionales e internacionales, la dificultad en la recolección de pruebas, el manejo del valor probatorio de los informes emitidos por las autoridades responsables e, incluso, la escasez de recursos técnicos en determinadas áreas.

Sin duda, los accidentes en la aviación civil comercial representan eventos críticos que exigen no sólo un análisis detallado para mejorar la seguridad y prevenir futuros incidentes, sino también un

⁹ Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil. Como decimos, además de las competencias de la CIAIAC, este nuevo organismo asume las funciones que hasta ahora ostentaba la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) y la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes marítimos (CIAIM).

¹⁰ A efectos aclaratorios, interesa señalar que la constitución y el funcionamiento efectivo de esta Autoridad no se producirá hasta la aprobación de su estatuto orgánico, pendiente por parte del legislador. La aprobación deberá producirse en el plazo máximo de 1 año (antes del próximo 22 de agosto de 2025).

¹¹ La *cultura justa* promueve la creación de un entorno donde se puedan reportar abiertamente los errores sin temor a la repercusión profesional, que permita la identificación de los problemas y la implementación, en su caso, de medidas preventivas.

¹² En España, el art. 18 de la LSA refuerza el carácter confidencial de la información, estableciendo un marco jurídico aún más restrictivo que el previsto en el artículo 14 del Reglamento. Cabe preguntarse si sería conveniente el establecimiento de un régimen especial para la información de investigación, eliminándola de la LSA.



enfoque integral. Y, por ello, el éxito de la AAI dependerá de su capacidad para abordar estas problemáticas mediante la cooperación internacional, la especialización técnica y un equilibrio adecuado entre la confidencialidad y la transparencia de la información.

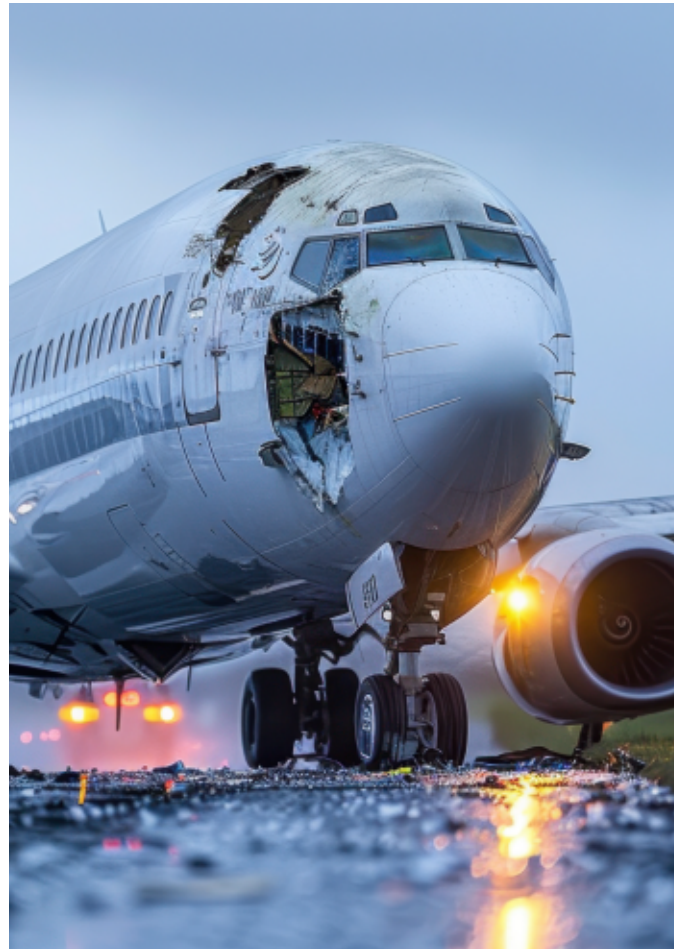
CONCLUSIONES

En conclusión, la creación de la AAI en España representa un paso positivo hacia una gestión más eficiente y moderna de la investigación, la mejora continua de la seguridad y la prevención de incidentes en estos sectores.

Sin embargo, esta transición implica no solo un cambio estructural, sino también un cambio cultural en la manera en que se aborda la seguridad, unificando las funciones de las antiguas comisiones en un solo organismo para mejorar la coherencia y la eficacia de las investigaciones, lo que no estará exento de dificultades y desafíos. Su éxito, por tanto, dependerá de cómo se implemente y gestione en los próximos años.

Para ello, será crucial abordar de forma proactiva los posibles riesgos, como la burocratización y la potencial pérdida de especialización técnica, para que esta nueva autoridad cumpla su objetivo de fortalecer la seguridad en todos los modos de transporte y gane la confianza de la sociedad. Además, se debe encontrar un equilibrio entre la independencia de las investigaciones y la colaboración con otras entidades, tanto nacionales como internacionales, para garantizar que las investigaciones técnicas no se vean comprometidas por intereses externos, y establecer relaciones de confianza con todas las partes interesadas, incluyendo aerolíneas, reguladores y el público en general para lograr fortalecer y mejorar los procesos de investigación.

Solo el tiempo y la transparencia en su funcionamiento permitirán evaluar si este cambio se convierte en un verdadero avance para la investigación de accidentes e incidentes de transporte.



PionAirLaw

Silvia Frade Sosa
Diego Olmedo de Cáceres