

Congreso de diputados Español

**COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN RELATIVA AL ACCIDENTE DEL
VUELO JK5022 DE SPANAIR
DICTAMEN**

Palacio del Congreso de los Diputados, a 22 de abril de 2021

A) CONCLUSIONES

B) RECOMENDACIONES

A) CONCLUSIONES

De los trabajos, informes y documentación aportada esta Comisión pone de manifiesto una serie de Conclusiones acordadas de forma mayoritaria:

I.- Que el 20 de agosto de 2008 y en relación al vuelo de Spanair JK5022 se producen una correlación de factores causantes que concluyen con el trágico accidente y el fallecimiento de 154 personas y 18 supervivientes con heridas graves.

II.- Que la compañía Spanair ya en el año del siniestro venía sufriendo serias dificultades económicas que la abocaron finalmente al cierre/quiebra en el mes de enero de 2011. El Reglamento Europeo 2407/1992, vigente en el momento del accidente, dispone entre sus considerandos: “Para asegurar un servicio fiable y adecuado, es necesario garantizar que las compañías aéreas operen en todo momento de acuerdo con una sólida base económica y elevados niveles de seguridad.

III.- Que se había otorgado a Spanair de forma automática, esto es, sin mediar inspección, la prórroga de un mes al Certificado de Aeronavegabilidad del avión siniestrado, basándose en la Circular 11-19B dictada por la Dirección General de Aviación Civil, cuyo original debidamente firmado, a pesar de haber sido solicitado por esta Comisión, no fue remitido, habiéndonos hecho llegar tan solo una copia carente de firma.

IV.- Que el avión MD-82 el día de la tragedia intentó un primer despegue que se frustra al comprobar el comandante del vuelo JK5022 el calentamiento de la sonda de temperatura RAT en tierra, es por ello que decide regresar al parking para que los servicios de mantenimiento de la compañía revisen y reparen el aparato. Los técnicos de mantenimiento de Spanair desconectan el fusible Z-29 que da servicio, entre otros, a la sonda RAT, eliminando el problema de calentamiento de la sonda en tierra, pero sin averiguar la causa real de la avería y despachando el avión conforme a lo establecido en la MEL del avión. El relé R2-5 es un componente del sistema tierra aire del avión, común a la alarma de aviso de despegue TOWS y al de la sonda de temperatura RAT.

V.- Que los pilotos ante el retraso del vuelo actuaron presionados por el compromiso asumido por la aerolínea mediante campaña publicitaria de devolver el importe de los pasajes en caso de salidas impuntuales, ligado con la presentación de un ERE el 8 de agosto de 2008 que afectaba a más de 1.200 empleados de la Compañía. Es razonable deducir que este factor ocasionó que no se ajustaran la segunda vez que salieron a pista al chequeo de los flaps y los slats. La alarma TOWS que debería haberles advertido de la configuración incorrecta de la aeronave no funcionó. Sin ninguna duda este es el factor determinante en la cadena de seguridad. De haber funcionado esta alarma los pilotos habrían abortado el despegue y no se hubiese producido la tragedia, criterio unánime en los comparecientes ante esta Comisión de Investigación.

VI.- Que el modelo de avión siniestrado, MD-82 había tenido en otros aparatos, vuelos y compañías fallos en la alarma TOWS. Que su fabricante, la entidad Boeing, no ha podido o no ha querido acreditar las causas de estos fallos.

VII.- Que el Plan de Emergencia de Aena-Aeropuerto Madrid-Barajas, no funcionó en ese fatídico día, su activación fue tardía no cumpliendo su función de guía en el sentido de ordenar, tanto la entrada de recursos externos, como la pronta llegada de los recursos sanitarios necesarios ante un accidente de esta magnitud. Los testimonios de los profesionales que acudieron al lugar de la tragedia el 20 de agosto de 2008 inmediatamente después de que se estrellara el avión (bomberos, médicos, sanitarios, guardia civil, etc...) fueron absolutamente tajantes en el sentido de constatar esa falta de previsión y dirección certera ante la tragedia.

VIII.- En definitiva, esta Comisión afirma que fallaron todas las barreras de seguridad que dan como consecuencia el fatal desenlace, no solo antes de la tragedia sino durante ella, por la tardía asistencia sanitaria necesaria en el lugar de difícil acceso donde finalmente se estrella el avión.

IX.- La tragedia ocurrida en el vuelo JK5022 de la compañía Spanair es uno de los episodios más luctuosos y terribles de la aviación civil española. Como todos los accidentes, este se produce por la concatenación de fallos que, sumados uno tras otro, propician que las barreras de seguridad que conforman el sistema fracasen como un todo.

Resultaría cómodo y simplificador atribuir a la fatalidad o a la casualidad la coincidencia temporal de todos ellos en un accidente, pero no solo sería dar paso a una suerte de autoengaño sino, sobre todo, dejar la puerta abierta a permitir su repetición. Las investigaciones oficiales deben centrarse en la intervención humana evitable o exigible para cada uno de esos fallos. Pero la responsabilidad política, por contra, tiene que ver con el sistema, es decir, con el conjunto de elementos de seguridad exigidos, con la revisión y el cumplimiento de los mismos y con la responsabilidad exigible de hacer imposible lo posible, es decir, evitar lo evitable.

X.- Las responsabilidades de Gobierno en una democracia no son responsabilidades formales donde pueda bastar una interpretación defensiva de las obligaciones adquiridas ante los representantes de la ciudadanía y la ciudadanía misma. Más allá de las responsabilidades civiles, penales o morales, en una democracia debe plantearse con normalidad la responsabilidad política en un sentido fuerte, aquella en la que los gobernantes deben responder por todo aquello que

tiene que ver con lo que efectivamente gobiernan. Con la seguridad en general y, en este caso, con el transporte aéreo en particular, es decir, con el diseño de los elementos sistemáticos de seguridad, los gobernantes tienen que desplegar un cuidado formal y material, como garantes ante la ciudadanía de dichos protocolos y desde luego proveer su cumplimiento efectivo. Pues bien, tras la presente investigación debe asumirse que el sistema -de forma previa y posterior al accidente- falló como tal, y como tal, la responsabilidad del fallo sistémico es una responsabilidad por parte de los encargados de establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema con los medios que el Estado ha puesto a su disposición.

Los responsables en la fecha del accidente que ocuparon puesto de responsabilidad y por tanto asumían decisiones que dentro del sistema se tomaron en el momento del siniestro fueron:

- Doña Magdalena Álvarez Arza. Ministra de Fomento.
- Don Luís Fernando Palao Taboada. Secretario General de Transportes y Secretario de Estado.
- Don Manuel Bautista Pérez. Director General de Aviación Civil.
- Don Luis Rodríguez Gil. Director General de Aeronaves de la Dirección General de Aviación Civil.
- Don Enrique Sanmartín Aulet. Director General de Aviación Civil.
- Don Justo Sánchez Marín. Inspector de prórroga del certificado de Aeronavegabilidad.
- Don Miguel Ángel Oleaga Zufiria. Director del aeropuerto de Madrid Barajas.
- Doña Carmen Librero Pintado. Directora de Navegación Aérea- Aena.
- Don Antonio Fernández Serrano. Jefe de Prensa del Ministerio de Fomento.
- Don Manuel Azuaga Moreno. Presidente de Aena 2004/2008.
- Don Javier Mendoza Sánchez .Director de Operaciones de Spanair.
- Don Felipe García Rodríguez. TMA que despachó el avión el 20 de agosto de 2008.
- Don Jesús Torroba Aylagas. Jefe base de Mantenimiento de Spanair-Madrid.
- Don Pedro Argüelles Salaverria- Presidente de Boeing España 2008.
- Doña Isabel Maestre Moreno. Directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).
- Don Francisco Javier Soto Rodríguez. Secretario de la CIAIAC 2002/2013.
- Doña Rosa María Arnaldo Valdés. Presidenta de la CIAIAC 2010/2016.
- Mapfre Compañía, Aseguradora de Spanair.

XI.- No podemos dejar de subrayar finalmente con la mayor intensidad el papel del fabricante del avión, Boeing. Anteriormente al accidente del vuelo JK5022 se produjeron 72 accidentes/incidentes graves causados por el mismo fallo de la alarma TOWS. También queremos reseñar que en la actualidad otros fallos en varios aparatos de otro modelo de la misma Compañía han supuesto la prohibición de volar hasta tanto se reparen dichas anomalías. Esta Comisión mantiene las dudas sobre la no retirada de los modelos MD-82.

B) RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta estas Conclusiones, la Comisión realiza las siguientes

Recomendaciones para su tramitación:

Primera. - La creación de un órgano multimodal de investigación y prevención de accidentes con víctimas múltiples. Sabemos que está en fase de elaboración el anteproyecto de Ley de Autoridad Administrativa Independiente de Investigación y Prevención de Accidentes y creemos necesario, hasta tanto se debata y apruebe, reformar con carácter urgente el Real Decreto que regula a la CIAIAC, con el fin de incluir un régimen de incompatibilidades para los vocales y presidente de este organismo y establecer los requisitos y formación mínima que deban tener los integrantes del mismo.

Hasta tanto se cree este Organismo, deben volver a investigarse los hechos sin esclarecer que se apuntan en la revisión que hizo el Colegio Oficial de Pilotos de Aviación Comercial (COPAC) realizándose una investigación en relación con la tragedia del vuelo JK5022 de 20 de agosto de 2008, a fin de averiguar hechos que están sin aclarar como el fallo de la alarma TOWS, entre otros.

Habrà por tanto que incidir y solicitar nuevamente al fabricante del avión siniestrado, Boeing en relación al modelo MD-82, los datos técnicos que le fueron solicitados y que finalmente no fueron remitidos a esta Comisión. Es imprescindible para la detección rigurosa de las causas técnicas que provocaron el siniestro y sus responsabilidades que la investigación esta vez no la realice la CIAIAC.

Segunda. - También recomendamos que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana elabore un Informe/Balance que recoja las diversas acciones preventivas y correctivas que han sido llevadas a cabo por parte de las instituciones públicas involucradas en la seguridad aeronáutica después de ocurrido el siniestro el 20 de agosto de 2008.

Tercera. - En cuanto a las asistencias sanitarias, se recomienda revisar los protocolos existentes tanto de administraciones autonómicas y locales, compañías aéreas, Protección Civil y Aena, además de realizarse simulacros para garantizar la seguridad en accidentes aéreos.

Cuarta. - El proyecto instado por la Asociación de Afectados del Vuelo JK5022 (AVJK5022) de creación de una Fundación de Seguridad en Vuelo, tiene antecedentes en otros Estados. En los Estados Unidos de América están comprometidos con la seguridad aérea a través de la National

Transportation Safety Board (NTSB) que investiga más del 90% de accidentes aéreos en el mundo, allí se creó la Flight Safety Foundation, que colabora conjuntamente con la Administración de ese país: industria, operadores aéreos, aeroportuarios, organismos internacionales, con un objetivo común: la seguridad aérea, con muy buenos resultados. El Estado español debería aprender de las tragedias aéreas que han ocurrido en los últimos 30 años e incluso con la más sangrienta de la historia de la aviación civil mundial ocurrida en 1977 en el Aeropuerto de Los Rodeos con más de 500 víctimas.

Por lo que esta Comisión insta al Gobierno y al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a que colabore para su creación con la AVJK5022 como ya ocurre con otras fundaciones en nuestro país.

Quinta. - En la sesión de la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados celebrada el 20 de septiembre de 2018 se aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley para el apoyo e impulso internacional de la relevancia y memoria de las víctimas de accidentes aéreos y sus familiares (número de expediente 161/3558). El apoyo a la labor que se realiza por la AVJK5022 liderando la Federación Internacional de Víctimas de Accidentes Aéreos y sus Familias (FIVA AF) en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y en los organismos europeos e internacionales en nombre de nuestro país, amerita un apoyo en recursos como se hace con otras asociaciones de víctimas, por lo que se insta al Gobierno que lo determine y coordine a través del Ministerio que tiene las competencias en materia de transporte aéreo.

Sexta. – Respecto a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) o el organismo que la sustituya, se recomienda la creación de un Cuerpo propio de Inspectores de Aviación que vele por la seguridad aérea de forma directa, no a través de terceros. Así mismo se recomienda la revisión de sus Protocolos de Certificación, Auditoría, Revisión y Supervisión adaptándolos a su propia estructura sin dependencia externa.

Séptima. - Con el fin de asegurar la independencia de la Autoridad Administrativa Independiente de Investigación y Prevención de Accidentes del Transporte, se recomienda al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana que está elaborando el anteproyecto de Ley incluir en él una fórmula que desvincule esta Autoridad de su dependencia funcional y jerárquica, arbitrando la dependencia de las Cortes Generales y estando formada por técnicos especializados en las diversas materias de su competencia.

Octava. - También recomendamos al Gobierno solicitar, de acuerdo a la Ley Orgánica del Consejo de Estado, un informe sobre el encaje constitucional del Acuerdo Marco de colaboración suscrito entre la CIAIAC, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Fomento. Este Acuerdo establece el protocolo a seguir por parte de todas las instituciones firmantes para la investigación y prevención de los accidentes e incidentes de aviación civil y su aplicación, podría estar vulnerando derechos fundamentales al limitar las competencias jurisdiccionales que convendría aclarar.

Novena. - Al existir dentro de la investigación realizada por esta Comisión elementos que pudieran arrojar conductas negligentes recomendamos remitir el contenido y resultado de esta Comisión a la Fiscalía General del Estado para su análisis y en su caso para que proceda a las actuaciones que considere pertinentes.

Décima.- Respecto a la reparación de las víctimas de siniestros aéreos recomendamos que se tomen las medidas legislativas necesarias para que se permita la aplicación directa del Derecho Comunitario (particularmente el Convenio de Montreal y sus transposiciones a nivel comunitario y doméstico) en lo relativo a las indemnizaciones en caso de accidente aéreo ya que, mientras la legislación comunitaria excluye explícitamente la aplicación directa o indirecta de cualquier sistema que pondere o limite económicamente los daños sufridos por los perjudicados, la judicatura se remite al baremo de los accidentes de tráfico, por no tener otro instrumento para reparar el daño causado más que la normativa comunitaria que no aplica según doctrina jurisprudencial siendo tremendamente perjudicial para las víctimas.

Undécima. - Se hace necesaria la implementación de una cultura preventiva de la seguridad aérea, y contar para ello con la Asociación de Afectados del vuelo JK5022 que aportarían, sin ninguna duda, una visión constructiva para la mejora de la toma de decisiones y para su regulación como parte de la sociedad civil afectada, como así se hace en otros países de nuestro entorno.

Duodécima: Declarar el 20 de agosto como Día Nacional de las Víctimas de Desastres Aéreos y sus Familias, como han hecho otros países, el último de ellos Canadá declarando el día 8 de enero, fecha del derribo del vuelo PS752 por Irán.

Décimo Tercero: Impulsar la reforma de la Ley de los Juzgados Centrales de Instrucción para dar cabida a la instrucción en accidentes con víctimas múltiples de cualquier medio de transporte.

A modo de epílogo, pero siempre presente, esta Comisión quiere dirigirse a los familiares y víctimas de esta tremenda tragedia aérea. Llevan ustedes doce años luchando por conseguir no solo verdad y justicia, también por la seguridad aérea, la asistencia a víctimas y familias, la investigación independiente de accidentes e incidentes graves de aviación, por la supervisión, inspección y certificación de las flotas de las compañías españolas, por los derechos de los pasajeros y por esclarecer las causas y responsabilidades del accidente del vuelo JK5022. Ha sido y es enormemente difícil cumplir con nuestra obligación constitucional de representar al pueblo español cuando, como en el presente caso, se ha de representar el dolor, la incompreensión, la indignación y la búsqueda de la verdad por parte de las personas que sufrieron y siguen sufriendo las consecuencias del accidente del vuelo JK5022 pero ha sido deseo unánime de esta Comisión y de sus miembros tratar de estar a la altura de esa obligación en la medida que podamos servir para que recuperen ustedes la paz y el alma que de tantas maneras quedó dañada ese fatídico 20 de agosto de 2008.

Y para intentar que el trabajo de esta Comisión y sus recomendaciones puedan estar a la altura de nuestro pueblo, respondiendo a sus legítimas exigencias y a ese lema esgrimido cada 20 de agosto durante estos 12 años: Verdad, Justicia, Reparación y Memoria.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 22 de abril de 2021