

## RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL. HUELGA DE CONTROLADORES AÉREOS

(Comentario a la SAN de 15 de abril de 2013)<sup>1</sup>

**Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma**

*Magistrado*

---

### EXTRACTO

La Audiencia Nacional rechaza la existencia de responsabilidad patrimonial de AENA (entidad pública gestora de los aeropuertos) con ocasión de la huelga de los controladores aéreos, que provocó el cierre del espacio aéreo, al considerar que concurre la circunstancia eximente de fuerza mayor, pues en definitiva tal huelga constituyó una situación absolutamente imprevisible, grave, insuperable e irresistible a corto y medio plazo. En este sentido excluye la responsabilidad de AENA porque actuó en aras de la seguridad aérea, en garantía de la vida e integridad de terceros, adoptando unas medidas de seguridad estipuladas para situaciones de contingencia, tales como el cierre de las posiciones de trabajo y la no admisión de tráfico aéreo, pues estas resultaban la única solución acorde a un mínimo criterio de prudencia y salvaguarda de la seguridad aérea, en consideración tanto de la vida e integridad de las personas como de las propias instalaciones aeroportuarias.

**Palabras claves:** transporte aéreo, huelga en servicios públicos y responsabilidad de las Administraciones públicas.

---

*Fecha de entrada: 09-05-2013 / Fecha de aceptación: 10-05-2013*

---

<sup>1</sup> Véase el texto de esta sentencia en la *Revista Ceflegal (Legislación y Jurisprudencia)*. CEF, núm. 149, junio 2013.

## RESPONSIBILITY OF ADMINISTRATION. AIR TRAFFIC CONTROLLERS STRIKE

(Comment to the Judgment of the National Hearing of 15 April 2013)

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

---

### ABSTRACT

The High Court rejected the existence of liability of AENA (public entity that manages the airports) on the occasion of the air traffic controllers strike, which caused the closure of airspace, considering that attends the defense to force majeure, as in such final strike constituted an absolutely unpredictable, severe, insurmountable and overwhelming the short and medium term. In this sense AENA excludes liability because he acted in the interest of aviation safety, security for the lives and safety of others, adopting safety measures stipulated for contingency situations, such as closing positions and non-working admission of air traffic, as these proved the only solution to meet a minimum criteria of prudence and safeguarding aviation safety, both in regard to the life and safety of the people and of the airport installations themselves.

**Keywords:** air transport, strike in public services and government responsibility.

---

El interés de la presente sentencia radica en su origen, pues trata de las consecuencias derivadas de la tristemente famosa huelga salvaje que los controladores aéreos de nuestro país llevaron a cabo los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2010, en el puente de la Constitución y de la Inmaculada, originando una situación catastrófica que afectó a miles de viajeros, colapsando el tráfico aéreo.

Hagamos un poco de historia para fijar los hechos que acaecieron durante esos días. Con ocasión de que por parte del Consejo de Ministros se estaban fijando las condiciones laborales de la jornada de los controladores aéreos, estos comenzaron a dejar de acudir a sus centros de trabajo al considerar que habían cumplido todas las horas de trabajo computables a su jornada anual, lo que culminó el 3 de diciembre a las 17.00 horas cuando entre el 70 y el 90% de los controladores aéreos abandonaron sus puestos de trabajo, alegando para ello que, en virtud de la Ley de Navegación Aérea, no se encontraban en condiciones psicofísicas para trabajar. Ante la situación, el Gobierno, mediante decreto firmado por el ministro de la Presidencia, ordenó la militarización del espacio aéreo y que efectivos del Ejército del Aire tomaran bajo su mando los centros de control de tráfico aéreo y las torres de los principales aeropuertos civiles.

El 4 de diciembre, en Consejo de Ministros extraordinario se declaró el estado de alarma por un espacio de quince días, el máximo contemplado por la Constitución, siendo la primera vez que sucedía esto en España desde el restablecimiento de la democracia. Según fuentes del Ministerio de Fomento alrededor de 300.000 pasajeros se encontraban afectados por la acción de los controladores el día 3 de diciembre, cifra que alcanzó a unos 630.000 al día siguiente. Los aeropuertos comenzaron a paralizarse a media tarde, debiendo cerrar su espacio aéreo varios de ellos, entre los más destacables los de Madrid-Barajas, Barcelona y Palma de Mallorca. Conforme avanzaba la noche la red de Eurocontrol comunicó que, prácticamente, quedaba cerrado todo el espacio aéreo español hasta las 16.00 horas del 4 de diciembre.

El 15 de diciembre y a propuesta del Consejo de Ministros, el Congreso de los Diputados prorrogó hasta el 15 de enero de 2011 el estado de alarma, decayendo la prórroga dicho día al tiempo que un real decreto devolvía el control aeroportuario a Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) tras considerar el Gobierno en el Consejo de Ministros del 13 de enero que la crisis había terminado y la situación había regresado a la normalidad y se habían retomado las negociaciones entre la operadora aeroportuaria AENA y los controladores en la negociación colectiva, nombrando las partes un arbitraje obligatorio en caso de no llegar a acuerdo. A raíz de estos hechos se ejercieron multitud de acciones judiciales de todo tipo, civiles, penales, laborales y administrativas, siendo una manifestación de esta última el origen de la presente sentencia.

Así, a consecuencia de los perjuicios que le causó dicha huelga, una agencia de viajes presentó ante AENA, ente público que gestiona los aeropuertos españoles, una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños materiales y morales que tanto a ella como a sus clientes les

causaron la huelga de controladores y el cierre del espacio aéreo consecuencia de aquella, daños que evaluó en algo más de 35.000 euros. En vía administrativa AENA desestimó tal solicitud denegando el abono de indemnización alguna al no considerarse responsable de los daños aducidos.

Una vez agotada la vía administrativa, acude a la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo el órgano judicial competente para conocer del recurso el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 1, que también rechaza que AENA deba hacerse cargo de la indemnización solicitada, al considerar que la realización de una huelga, que tacha de salvaje por parte de los controladores aéreos, no conlleva de manera automática que los daños que eventualmente esta pudiera haber producido sean imputables a la Administración, pues muy al contrario, considero que la actuación de AENA estuvo siempre presidida por garantizar la seguridad a toda costa, de manera que se impidiera que existieran aeronaves en vuelo sin la concurrencia de los controladores aéreos, lo que habría puesto en grave peligro tanto a los pasajeros como a las tripulaciones.

Prosigue el juzgador de instancia poniendo de manifiesto que la conducta de los controladores que de manera concertada abandonaron de manera súbita sus puestos de trabajo, alegando circunstancias de carácter psicofísico que les impedían desempeñar su trabajo en los medios adecuados, resultaba totalmente ajena a AENA, pues no cabe desconocer que nos encontramos ante unos trabajadores cuya específica cualificación les hace muy difícilmente sustituibles en un corto espacio de tiempo, toda vez que el abandono de sus puestos no podía haberse previsto por la Administración con la suficiente antelación con el fin de adoptar las medidas encaminadas a hacer disminuir el impacto de tal huelga.

De esta manera la conducta que adoptó AENA ante los hechos que se iban produciendo respondía a los criterios de prudencia y seguridad que le estaban encomendados, ordenando la no admisión de tráfico aéreo alguno, circunstancia esta que se vio reforzada casi con carácter inmediato por parte del Gobierno de la nación al promulgar un real decreto por el que se encomendaba al ejército del aire el control del espacio aéreo, llegando incluso a hacer uso de sus facultades constitucionales al declarar el estado de alarma, lo cual revelaba la gravedad de la situación en cuanto a la afectación del servicio público esencial del transporte aéreo.

Es por ello que en la sentencia recurrida el juez llegó incluso a sostener que no es que AENA fuera responsable de los daños derivados de la huelga, sino que las medidas adoptadas por ella impidieron que la entidad de los daños producidos fuera mayor, de manera que no se puede apreciar la existencia de un nexo causal imprescindible para la apreciación de responsabilidad patrimonial alguna, es decir, que no se puede anudar a una presunta conducta omisiva de AENA el daño producido a la entidad recurrente.

Es aquí donde la sentencia introduce como elemento eximente de responsabilidad la fuerza mayor, pues fueron circunstancias ajenas e imprevisibles, ajenas a cualquier nota de habitualidad o previsibilidad, las que provocaron todo el caos producido en esas fechas de masivo tránsito aéreo debido a la existencia de numerosos días festivos. Concluye afirmando que la conducta irresponsable de los controladores, de naturaleza absolutamente excepcional, fue la realmente causante de todos los daños producidos, apuntando la existencia de un procedimiento penal en el

que se encuentran involucrados los controladores, debiendo ser la pieza de responsabilidad civil derivada de tales actuaciones penales en donde se han de dirimir la prueba, existencia y resarcimiento de los daños y lesiones ocasionados por la citada huelga.

Así pues, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo desestima el recurso, dejando abierta la puerta para que por parte de la mercantil recurrente se interpusiera el recurso ordinario de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, lo que efectivamente hizo, considerando que en el presente supuesto concurren todos los elementos que tanto la Ley 30/1992 como la jurisprudencia exigen para apreciar la responsabilidad patrimonial pretendida. Así, considera que es responsabilidad de AENA el no haber previsto que los controladores aéreos iban a reaccionar de forma tan abrupta cuando por parte del Gobierno se encontraba regulando sus condiciones de trabajo, máxime cuando ya existían precedentes de conductas similares por parte de aquellos, dándose de baja de manera concertada como medida de presión cuando se estaban negociando condiciones laborales. La parte apelante llega incluso a criticar el modo de actuar previo de la Administración, pues consideraba que se estaba lanzando a la opinión pública un mensaje tendente a socavar la credibilidad y profesionalidad de los controladores aéreos.

Dejando de lado los obstáculos procesales que la parte apelante expone y que son salvados con cierta facilidad por parte de la Audiencia Nacional, la sala comienza el análisis de los requisitos que el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992 exigen para apreciar figura de responsabilidad patrimonial. Así, no pierde la ocasión de manifestar que nos encontramos ante una responsabilidad de carácter directo de manera que ha de responder de los hechos u omisiones efectuados por el personal a su servicio, sin perjuicio de la posibilidad de repetir posteriormente frente a ellos. También nos recuerda que se trata de corresponsalia objetiva, lo que significa que resulta irrelevante que el daño producido haya tenido origen en un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, bastando a estos efectos que la lesión sea atribuible a la Administración.

Ahonda también en una cuestión que consideramos interesante, y es que la relación de causalidad exigible es diferente según nos encontremos ante un comportamiento activo de la Administración o ante una omisión de esta, pues en el primer caso simplemente se exige que la lesión sea consecuencia de un comportamiento activo de la Administración, mientras que cuando se considera que el origen de la lesión es una conducta omisiva de los poderes públicos no resultará suficiente una pura conexión lógica de causa-efecto, sino que se necesitará un plus probatorio para apreciar tal responsabilidad, pues de no ser así, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla le sería imputable, lo cual resulta a todas luces contrario a toda lógica.

El debate se cierne, una vez expuestos los criterios que han de presidir la valoración de los hechos controvertidos, sobre en quién descansa la culpa de la huelga. Así, mientras en la sentencia de instancia se proyecta la misma sobre la existencia de un previo concierto entre los controladores para ausentarse de sus puestos de trabajo, lo que traería como consecuencia inmediata la exclusión de responsabilidad alguna sobre AENA, que se encontró ante una situación imprevisible que la obligó a adoptar una serie de medidas tendentes a asegurar el tráfico aéreo, la parte actora sostiene, muy por el contrario, que la admisión por parte de la sentencia apelada de la responsabilidad de los controladores implicaría la aplicación del artículo 145 de la Ley 30/1992, lo

que no hace. Recordemos que dicho precepto dispone que «para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el Capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio».

No solo limita el alcance de la responsabilidad a los controladores, sino que también la hace extensiva de manera directa a la propia AENA, pues tensó tanto las relaciones con los controladores que de alguna manera provocó en ellos la reacción de ausentarse de manera masiva e indiscriminada de sus puestos de trabajo.

Pues bien, la Audiencia Nacional discrepa de las posiciones adoptadas por la empresa reclamante por las siguientes razones:

- La existencia de una situación de conflictividad entre los controladores y AENA no justifica en modo alguno un título de imputabilidad suficiente como para entender responsable a AENA de la huelga salvaje efectuada.
- La causa del cierre del espacio aéreo solo cabe ser atribuida a la actuación premeditada y concertada de los controladores aéreos, que, sin previo aviso y sin acudir a los cauces previstos en la normativa de aplicación para situaciones de conflictividad laboral, abandonaron masivamente sus puestos de trabajo.
- La situación grave e imprevisible justificó que por parte de AENA se adoptaran una serie de medidas urgentes y excepcionales, que no podían ser otras que el cierre de las posiciones de control, dada su desatención, encontrándonos ante un supuesto de fuerza mayor, excluyéndose, por tanto, la responsabilidad patrimonial de AENA, conforme al artículo 139 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por concurrir fuerza mayor.
- No procede la aplicación al supuesto debatido del artículo 145 de la Ley 30/1992, pues a pesar de que los controladores prestaban sus servicios en AENA, su conducta no puede incardinarse en el ámbito de prestación del servicio público.
- Los daños cuya indemnización se pretende no derivan de la actuación profesional de dichos empleados públicos, en el ámbito de la prestación del servicio público que les es propio, sino precisamente de todo lo contrario; del total abandono de sus obligaciones profesionales, actuando al margen del ámbito de la relación funcional o de dependencia laboral con la empresa, la cual, por lógica, no podía hacerse responsable de los daños por aquellos producidos.

De esta manera, queda cerrada la puerta a la vía de la reclamación administrativa, siendo la penal e incluso la civil las adecuadas para dirimir la exigencia de las indemnizaciones a que hubiere lugar por mor de la huelga salvaje de los controladores aéreos, únicos responsables de la situación generada por su conducta antisocial.