

HUELGA DE CONTROLADORES AÉREOS. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

(Comentario a la SAN de 10 de julio de 2013)¹

Julio Galán Cáceres

Miembro del Cuerpo Jurídico de Defensa.

Profesor del CEF

EXTRACTO

La Audiencia Nacional ha rechazado la primera decisión del juzgado central de lo contencioso de indemnizar a una empresa mayorista de viajes con 300.000 euros por los daños causados por la huelga de los controladores en diciembre de 2010 al entender que la jurisprudencia europea niega el amparo a las reclamaciones económicas de aquella huelga. Así, la Sala anula otra sentencia en la que se condenaba a AENA a hacerse cargo de la responsabilidad patrimonial por aquella huelga que, recordemos, obligó al Gobierno a declarar estado de alarma y movilizar al Ejército. El juzgado, en primera instancia, había condenado a AENA basándose en un reglamento sobre la cancelación de vuelos pero ahora la Sala declara que ese texto no es aplicable para pedir indemnizaciones por parte de las aerolíneas al Estado, sino para las reclamaciones de los clientes a las compañías por las demoras de sus vuelos. Se considera que la normativa y sentencias europeas en materia de compensación y asistencia a los pasajeros aéreos no amparan las reclamaciones económicas de los afectados por la huelga de controladores de los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2010.

Palabras claves: huelga de controladores aéreos, responsabilidad patrimonial y fuerza mayor.

Fecha de entrada: 04-10-2013 / Fecha de aceptación: 04-10-2013

¹ Véase el Texto de esta sentencia en *Ceflegal. Legislación y Jurisprudencia*, núm. 154, noviembre 2013.

STRIKE OF AIR CONTROLLERS. PATRIMONIAL RESPONSIBILITY

(Comment to the Judgment of the National Hearing of 10 July 2013)

Julio Galán Cáceres

ABSTRACT

The court of the National Hearing has rejected the first decision of the central court of the Contentious thing to indemnify to a wholesale company of trips with 300.000 Euros for the hurts caused by the strike of the controllers in December, 2010 on having understood that the European jurisprudence denies the protection to the economic claims of that strike. This way, the Room annuls another judgment in the one that was condemning AENA to take charge of the patrimonial responsibility by that strike that, we remember, it forced the Government to declare state of alert and to mobilize the Army. The Court, in the first instance, had condemned AENA being based on a regulation on the cancellation of flights but now this Court declares that this text is not applicable to ask for indemnifications on the part of the airlines to the State, but for the claims of the clients to the companies for the delays of his flights. The regulation and European judgments as for compensation and assistance to the air passengers do not protect the economic claims of affected by the strike of controllers of the 3rd, December 4 and 5, 2010.

Keywords: air-traffic controllers' strike, patrimonial responsibility and major force.

Volvemos a traer a colación un tema que ya fue objeto de análisis y que reclama de nuevo nuestra atención por los interesantes razonamientos jurídicos que contiene la resolución judicial que ahora examinamos. Nos estamos refiriendo a lo acaecido en nuestro país los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2010 cuando los controladores aéreos de nuestro país se pusieron en huelga llegando a provocar un auténtico caos (600.000 personas se vieron afectadas dado que las fechas coincidían con el puente de la Constitución), que desembocó tanto en la militarización del servicio, la declaración por real decreto del estado de alarma –la primera que se hace uso de esta figura prevista en la Constitución– y el cierre del espacio aéreo a fin de normalizar el servicio público esencial del transporte aéreo.

Y decimos que nos encontramos ante un asunto que ya hemos tratado pues una sentencia dictada también por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en fecha 15 de abril de 2013 ya había rechazado la responsabilidad patrimonial de AENA al entender que concurrió fuerza mayor al tratarse de una situación «absolutamente imprevisible, grave, insuperable e irresistible a corto y medio plazo», si bien no se había pronunciado sobre el alcance de la normativa europea al respecto. En esta última circunstancia radica el interés de la presente sentencia ya que examina una solicitud de responsabilidad patrimonial deducida por una empresa de viajes a la luz de la normativa y jurisprudencia comunitaria con un alcance que al fin y a la postre resulta decisivo para el devenir de la cuestión litigiosa.

Nos situamos en el año 2011 cuando una empresa del sector turístico solicitó de AENA una indemnización de daños y perjuicios por un importe de más de 300.000 euros por los daños ocasionados por la decisión de las autoridades españolas de proceder al cierre del espacio aéreo provocado por la ausencia de controladores aéreos que preservaran la seguridad del tráfico aéreo. Como es normal en este tipo de reclamaciones la Administración dio la llamada por respuesta en un primer momento y ante la desestimación presunta se interpuso ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo recurso contencioso-administrativo, el cual fue conocido el Juzgado n.º 8, recurso que fue objeto de ampliación al resolver de manera expresa AENA la reclamación denegando la reclamación.

El citado Juzgado Central por Sentencia de fecha 31 de enero de 2013 dictó sentencia estimatoria concediendo la indemnización solicitada al considerar probado que a la empresa solicitante se le había causado un perjuicio a consecuencia del abandono de su puesto de trabajo de los controladores, siendo estas personas que resultan incardinadas dentro de la entidad AENA, entidad encargada de la prestación del servicio aeroportuario, lo que conlleva la exigibilidad a AENA de responsabilidad derivada de la negativa de los controladores aéreos a prestar servicios en su jornada ordinaria, sin perjuicio de la acción de repetición o de regreso, no pudiendo apreciarse la concurrencia de fuerza mayor que enervara la acción de responsabilidad patrimonial.

Por último y por lo que aquí nos interesa, el juez central considera que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado a favor de la aplicación del Reglamento CE/261/2004, de 11 de febrero, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos en supuestos basados en la concurrencia de circunstancias extraordinarias.

Esta sentencia, dada la multiplicidad de reclamaciones surgidas a raíz de la «huelga salvaje» y de la trascendencia económica de la indemnización reconocida, puso sobre serio aviso a la Administración del Estado, quien a través del abogado del Estado articuló recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, criticando de manera minuciosa y exhaustiva la sentencia del Juzgado Central, al considerar, en primer término, que el precedente utilizado relativo a una Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no resulta de aplicación al supuesto aquí debatido. También subraya que admitir las tesis de la sentencia implicaría reconocer una especie de principio de responsabilidad patrimonial universal que choca tanto con la ley como con la doctrina jurisprudencial. Además, en aras a reforzar sus tesis, aprecia en todo caso la concurrencia de fuerza mayor, como causa de exoneración de responsabilidad.

También resulta interesante que el abogado del Estado coloque en una situación preeminente del debate el hecho grave e insólito de que el Gobierno tuviera que acudir a fin de evitar males mayores a declarar, de conformidad con la Constitución y con la Ley Orgánica 4/1981, del estado de alarma tendente a preservar el espacio y la seguridad del tráfico aéreo. Por último, y con carácter subsidiario, para el supuesto de seguir apreciándose la existencia de responsabilidad patrimonial, aprecia una errónea valoración de la prueba en lo relativo a la cuantificación de la indemnización concedida, pues la misma coincide exactamente con lo solicitado en vía administrativa, concurriendo circunstancias que en todo caso harían disminuir dicha magnitud.

Pues bien, ya de inicio se atisba que la Sala se va a inclinar por revocar la sentencia apelada, dando la razón a la Administración General del Estado pues a traer a colación la doctrina contenida en su Sentencia de 15 de abril de 2013, dictada también en ocasión de una reclamación de daños y perjuicios con ocasión del cierre del espacio aéreo, motivado por la huelga salvaje llevada a cabo durante el puente de la Constitución por los controladores aéreos, y cuyos razonamientos le van a servir para fundamentar la presente sentencia.

En este sentido se trae a colación una serie de datos que en todo caso eximirían de responsabilidad a AENA, y por ende al Estado; se nos dice que nos encontramos ante una situación absolutamente imprevisible y ajena a la planificación de un servicio público, que respondía a una puesta previa de acuerdo por parte de los controladores de cara al abandono simultáneo de sus puestos de trabajo, excluyéndose de ello todo tipo de responsabilidad por parte de AENA, que se enfrentó por ello ante una situación que cabe calificar como imprevisible, insuperable e irresistible, sobre todo a corto plazo, realidad que llegó incluso a exigir la declaración del estado de alarma por parte del Gobierno.

Se pone también el acento en que la constatación por parte de AENA de la existencia de un descontento y de cierta conflictividad laboral no implicaba que se pudiera prever la adopción de

unas medidas tan contundentes como las adoptadas por los controladores, ya que el abandono súbito y concertado y sin preaviso de los puestos de trabajo no suele ser lo habitual para reivindicar los derechos laborales de cualquier colectivo, existiendo cauces reglados para ello muy alejados de lo que cabría exigir en la prestación de un servicio público esencial que requeriría en todo caso el establecimiento de unos servicios mínimos, a fin de asegurar la seguridad del tráfico aéreo.

Por lo anterior, se llega a concluir que nos encontramos ante la concurrencia de fuerza mayor, circunstancia que se ha de poner en valor con respecto al hecho incuestionable de que los controladores aéreos no son ajenos a AENA, de manera que lo normal, para circunstancias de normalidad, es anudar efectos a dicha entidad pública por los hechos cometidos por sus empleados en el cometido de sus funciones. Es aquí donde precisamente se rompería el nexo causal, y es que no cabe considerar como dentro de las funciones y desenvolvimiento normal a llevar a cabo por los controladores aéreos el hecho de que de una manera concertada e indiscriminada abandonaran sus puestos de trabajo y es que como acertadamente pone de manifiesto la Sala:

«En consecuencia, tal actuación ha producido una desvinculación o ruptura de la relación de dependencia laboral entre los referidos trabajadores y la entidad en la que prestaban sus servicios, al desarrollarse, como hemos dicho, al margen de lo que constituía su actividad laboral, en un claro intento de suspender la prestación de un servicio esencial, lo que impide el acogimiento de la reclamación de responsabilidad de AENA por los daños causados por dicho personal a su servicio.»

Restaría adentrarnos en el análisis de la controversia jurídica debatida a la vista de la normativa y jurisprudencia europea. Así, partiendo de la decisión del juzgado de conceder la indemnización solicitada por una empresa mayorista de viajes, que se considera amparada en la reglamentación europea sobre la materia, a saber Reglamento CE/261/2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, y en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 31 de enero de 2103), la Sala de la Audiencia Nacional se propone rebatir dichas adecuaciones legales y doctrinales afirmadas por la sentencia de primera instancia.

No debemos olvidar que esta primera sentencia llegó a concluir que el abandono libre y voluntario por parte de los controladores aéreos de sus puestos de trabajo no constituye circunstancia extraordinaria que pueda eximir de responsabilidad a la entidad pública responsable del servicio público aeroportuario, tesis que ya desde el inicio de sus razonamientos resulta criticada por la Audiencia Nacional.

Y es que considera que las sentencias del Tribunal Comunitario que se invocan y que dan respuesta a sendas cuestiones prejudiciales europeas no resultan de aplicación al presente supuesto, pues no debemos olvidar que el Reglamento CE/261/2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, tiene por objeto dar respuesta a controversias de carácter contractual surgidas entre los pasajeros y los transportistas aéreos a efectos

de otorgar debida protección a aquellos, en preservar sus derechos y garantizar a los operadores aéreos que sus actividades se van a desarrollar en el marco de un mercado liberalizado, ajeno a cualquier proteccionismo de los Estados nacionales.

A partir de esta proclamación es donde ya atisbamos que el juzgador de instancia erró al conceder la indemnización solicitada, pues la Sala se encarga de recordarle que la reclamación que está siendo objeto de controversia reviste una naturaleza extracontractual, debiendo acomodarse por ello a la normativa interna de cada uno de los países, subrayando que en todo caso los requisitos establecidos por la legislación nacional en el ámbito de la indemnización por daños no pueden ser menos favorables que los requisitos que se aplican a reclamaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) y no pueden articularse de manera que hagan en la práctica imposible o excesivamente difícil obtener una indemnización (principio de efectividad), pero en todo caso cabe siempre exigir la existencia de una relación de causalidad.

La Sala centra su atención en una cláusula del citado reglamento, concretamente la Consideración 14, pues en ella se vienen a recoger una serie de limitaciones o exclusiones de la aplicación del mismo, entre las que destaca aquella relativa a cuando el suceso haya sido causado por circunstancias extraordinarias que no hubieran podido evitarse incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables. No es voluntad del reglamento establecer un *numerus clausus* de causas de exoneración, sino que la apuntada ha de ser interpretada a la luz de cada caso concreto, pues, en definitiva, su redacción está plagada de conceptos jurídicos indeterminados que precisan de integración a la hora de ser aplicados.

En el caso de perjuicios derivados del ejercicio del derecho de huelga que afecte a las operaciones de un transportista aéreo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de octubre de 2012 razona a la vista del reglamento que los pasajeros tienen derecho a ser resarcidos de los perjuicios causados siempre y cuando el transportista no pueda acreditar que el retraso o incidencia se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables, es decir, a circunstancias que escapan al control efectivo del transportista aéreo.

Pues bien, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que se fundamenta la sentencia del juzgado tenía por objeto una serie de demoras y trastornos en el tráfico aéreo dimanantes de un fenómeno natural, mientras que en el caso que aquí nos ocupa la afectación vino ocasionada por una conducta premeditada, voluntaria, colectiva, simultánea y extramuros de la prestación de servicio, únicamente atribuible de los controladores aéreos, y que provocó la adopción de una serie de medidas extraordinarias, como el cierre del espacio aéreo, tendentes a preservar la seguridad del tráfico. De ello no se puede inferir sino que nos encontramos ante una ruptura de la relación de causalidad entre el daño alegado por la Compañía de Viajes y la actividad de AENA que impediría considerar existente título habilitante alguno en el que fundamentar el resarcimiento eficaz del daño causado.

En resumen, la normativa comunitaria no resulta de aplicación para las solicitudes de indemnización por parte de aerolíneas o de particulares al Estado, sino únicamente para las reclamaciones de los clientes a las compañías por las demoras de sus vuelos.