

**AUDIENCIA NACIONAL
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN OCTAVA**

**Recurso Ap. nº 108/12
R. G. nº 735/12**

SENTENCIA EN APELACIÓN

Ilmos. Sres.:

**PRESIDENTE
D. FERNANDO LUIS RUIZ PIÑEIRO**

**MAGISTRADOS
D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA
D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ
D^a. ANA ISABEL GÓMEZ GARCÍA
D. EDUARDO ORTEGA MARTÍN**

En Madrid, a quince de abril de dos mil trece.

Visto los autos del Recurso de Apelación nº 108/12, que ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido el Procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de VIATGES PANORAMA CULTURAL, SL, contra Sentencia de fecha 29 de octubre de 2012, dictada por el Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 1, en el recurso P.O. nº 15/12, siendo parte apelada Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido Ponente la Ilma. Sra. D^a. Ana Isabel Gómez García, Magistrada de la Sección, quien expresa el parecer mayoritario del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El presente recurso de apelación se interpone contra la sentencia de fecha 29 de octubre de 2012, dictada por el Magistrado-Juez del Juzgado Central Contencioso-Administrativo nº 1, desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto por VIATGES PANORAMA CULTURAL, SL, contra resolución de AENA de fecha 9 de diciembre de 2011, por la que se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial en su día presentada por la entidad interesada.

SEGUNDO: Notificada la anterior sentencia a las partes, la recurrente interpuso recurso de apelación que fue admitido, elevándose las actuaciones a esta Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

TERCERO: Efectuado el traslado del escrito de apelación a la contraparte, la representación procesal de AENA presentó escrito oponiéndose a la apelación.

CUARTO: Recibidas las actuaciones en esta Sala, ante la que comparecieron las partes, en providencia de 13 de marzo de 2013 se señaló para votación y fallo del recurso la fecha de 10 de abril de 2013, en que se deliberó y votó, habiéndose observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El presente recurso de apelación tiene por objeto la impugnación de la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 1, de fecha 29 de octubre de 2012, recaída en autos de Procedimiento Ordinario nº 15/2012, desestimatoria del recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación procesal de la entidad hoy apelante contra resolución de AENA, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, en la que se pretendía una indemnización por importe de 35.757'52 euros, por los daños y perjuicios materiales y morales derivados del cierre del espacio aéreo como consecuencia de la huelga de controladores aéreos que tuvo lugar los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2010.

La sentencia recurrida desestima el recurso, razonando que no se dan los requisitos para la exigencia de responsabilidad patrimonial. Se razona que el hecho de que se haya realizado una huelga denominada "salvaje" por parte de los controladores aéreos no conlleva necesariamente que tal evento sea

imputable a la Administración demandada, actuación que se concretó en el abandono por la mayor parte del colectivo de controladores aéreos de sus puestos de trabajo los días 3 y 4 de diciembre de 2010, lo que determinó que AENA adoptase las medidas de seguridad estipuladas para situaciones de contingencia a fin de adecuar la capacidad del espacio aéreo a las circunstancias que en cada momento se produjeron en los cinco centros de control que gestionan el espacio aéreo español, manteniéndose abiertos durante el tiempo necesario los sectores requeridos para atender a las aeronaves que estaban en vuelo, hasta que no quedó ningún avión en vuelo en el espacio aéreo gestionado por los centros de control.

Se especifica con detalle en la sentencia de instancia la situación que se produjo en cada uno de los cinco centros de control, siendo la situación común en todos ellos que la mayor parte de los controladores asignados a cada uno de los turnos de trabajo alegaron incapacidad temporal para cumplir con sus obligaciones, comenzando a incorporarse a sus puestos de trabajo a partir del día 4 de diciembre, normalizándose la situación de forma paulatina.

Entiende el juzgador que tal situación, además de deberse a causas ajenas a AENA, resultó de todo punto impredecible, se produjo en el ámbito de una actividad profesional compleja, en la que no resulta posible la simple sustitución del personal afectado por otros profesionales que pudieran asumir de forma inmediata las funciones desarrolladas por quienes habían abandonado su puesto de trabajo alegando incapacidad sobrevenida para el desempeño de sus funciones. En tales circunstancias, la única solución acorde con el más elemental criterio de prudencia y salvaguarda de la seguridad aérea era el cierre de las posiciones de trabajo y la no admisión de tráfico aéreo. La excepcionalidad de la situación se ve reforzada por el hecho de que el mismo día 3 de diciembre se promulgó el Real Decreto 1611/2010 por el que se encomendó temporalmente al Ejército del Aire el control del espacio aéreo, y el día 4 de diciembre se publicó el Real Decreto 1673/2010 por el que se declaraba el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo.

Por otra parte, se expone en la sentencia que, no derivando los daños que se imputan a la entidad pública de una conducta activa sino de una eventual omisión, no son exigibles por la sola certeza de que la actuación de la Administración hubiera evitado el daño sino que precisan la aportación de otros elementos que pongan de manifiesto la existencia de un nexo causal entre dicha omisión y el daño sufrido por un particular. No siendo exigible a la Administración las responsabilidades derivadas de cualquier incidencia acaecida en el ejercicio de sus competencias en la prestación del servicio público, cuando quede acreditado que las mismas resultan ajenas al prestador del servicio y que sean de naturaleza imprevisible. Por ello, se concluye que han concurrido circunstancias de fuerza mayor, ajenas al ámbito de decisión de AENA, y extrañas a cualquier nota de habitualidad o previsibilidad que pueda surgir en el ordinario devenir de una actividad como la que es prestada por dicha entidad empresarial. Destacando, al respecto, que AENA no se enfrentó a una situación de conflictividad laboral ordinaria y previsible, ante la que pudiera adoptar medidas a fin de minimizar sus efectos, sino que la

actuación de los controladores resultó absolutamente excepcional, sin precedente en la vida laboral de nuestro país, por lo que no cabe apreciar imprevisión por parte de la empresa ni responsabilidad de la misma, pues lo que se produjo fue la adopción coordinada de una medida de abandono general de puestos de trabajo y la paralización total de un servicio público, que respondió a la voluntad de los controladores aéreos y no a la de AENA.

A ello se añade la existencia de un proceso penal en el que se encuentran involucrados los controladores y en el que puede comparecer la parte recurrente en exigencia de la responsabilidad civil que aquí reclama, desconociéndose si se ha producido tal personación.

SEGUNDO: En el escrito de interposición del recurso de apelación ahora examinado alega la parte apelante, como motivos de impugnación de la sentencia de instancia, los siguientes:

1.- No podía dictarse sentencia estando pendiente de resolución el recurso de apelación planteado contra auto dictado por el juez de instancia de fecha 14/06/2012.

En dicho auto se acordaba el archivo de las actuaciones frente a los controladores aéreos y a las aseguradoras y se ordenaba seguir las actuaciones únicamente frente a AENA.

2.- Infracción de lo dispuesto en el artículo 60.2 y 67 LJ.

Se denuncia por la parte apelante que con fecha 30 de octubre de 2012 se practicó la notificación del Decreto de fecha 25 de octubre de 2012, por el que se daba cuenta del escrito de contestación a la demanda formulado por la Abogacía del Estado y se fijaba la cuantía del recurso, así como la sentencia recaída en el procedimiento, por lo que no se le permitió hacer uso del derecho conferido en el artículo 60.2 LJ, solicitando el recibimiento a prueba. La Abogacía del Estado alegaba en su escrito de contestación a la demanda la concurrencia de fuerza mayor, sobre la que ya se habían pronunciado otros juzgados, de manera que la parte actora hubiera podido aportar, con la solicitud del recibimiento a prueba, la sentencia recaída en otro procedimiento seguido en el Juzgado Central nº 7 en el que se declaraba que no concurría fuerza mayor. Además, existía discrepancia en cuanto a la concurrencia del daño y su cuantificación, que hubieran requerido la solicitud del recibimiento a prueba del procedimiento.

Por otra parte, se dictó sentencia sin que hubiera mediado la resolución del Secretario Judicial declarando los autos conclusos para sentencia, con vulneración del artículo 67.1 LJ.

3.- Incongruencia omisiva respecto a la acción ejercitada al amparo del artículo 145.1 de la Ley 30/1992.

Razona la parte recurrente que tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional se formuló reclamación de responsabilidad de la Administración

ejercitando dos acciones, una al amparo del artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, contra AENA y contra el Ministerio de Fomento; y otra al amparo del artículo 145.1 de la misma ley, contra dichas Administraciones por el daño causado por el personal a su servicio, es decir, los controladores aéreos. Ambas acciones se ejercitaron de forma solidaria o mancomunada en reclamación de los daños y perjuicios materiales y morales soportados por la agencia de viajes recurrente, derivados del funcionamiento anormal del servicio aéreo a causa del cierre del espacio aéreo español, motivado por el abandono masivo de sus puestos de trabajo por parte de los controladores aéreos, como consecuencia de la ruptura de las negociaciones entre éstos y AENA y el Ministerio de Fomento durante los días 3, 4, 5 y posteriores de diciembre 2010. Sin embargo, la sentencia recurrida menciona únicamente la acción de responsabilidad patrimonial recogida en los artículos 139 y siguientes de la referida ley, sin hacer mención a la acción ejercitada al amparo de lo dispuesto en artículo 145 y siguientes.

4.- Infracción del artículo 24 CE -reconocimiento del derecho a la obtención de la tutela judicial efectiva-

Denuncia la parte recurrente que la sentencia de instancia es un "corta y pega" de la recaída en otro asunto distinto al debatido en la instancia. Señala que la sentencia es copia exacta de otro anterior dictada por el mismo juzgado de fecha 8 noviembre 2011, lo que atenta contra el citado artículo 24 de la constitución, lo que se evidencia porque se hace alusión a una prueba documental aportada en el acto del juicio oral cuando en este procedimiento no hubo recibimiento prueba.

5.- Infracción del artículo 145.1 de la Ley 30/1992.

Se reitera en este motivo de impugnación que la sentencia de instancia no se pronunció sobre el ejercicio de la acción directa regulada en artículo 145.1 de la LRJPAC. Resultando contradictorios los razonamientos de la sentencia que, por una parte admite que los controladores aéreos son los responsables del daño, pero exonera de responsabilidad en la administración podrá apreciar la concurrencia de fuerza mayor, por haber actuado estos con premeditación y dolosamente, lo que aboca a declarar la responsabilidad del citado artículo 145.

En apoyo del motivo, invoca la sentencia dictada por el Juzgado Central nº 7, de fecha 12 de julio de 2012, de la cual aporta copia, y de cuyos razonamientos jurídicos la Sala ha tomado conocimiento.

6.- Infracción del artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

Entiende la recurrente que concurren todos los elementos determinantes de la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Considera que es hecho imputable al Ministerio de Fomento y AENA no haber previsto que los controladores aéreos iban a reaccionar frente a la ratificación del Real Decreto de medidas económicas, de 03/12/2010, mediante una huelga encubierta y/o abandono concertado de la plantilla bajo el pretexto de bajas

médicas, tal como habían venido haciendo durante los dos años anteriores, y no haber adoptado las medidas necesarias para evitar el cierre del espacio aéreo o para haber garantizado los servicios mínimos, evitando el cierre del espacio aéreo. Hace consideraciones sobre la inoportunidad de una actuación política dirigida, a su juicio, a socavar la credibilidad de los controladores y facilitar la adopción de medidas laborales en perjuicio de los mismos.

Asimismo, considera como hecho imputable a los controladores aéreos su decisión de abandonar en masa sus puestos de trabajo sin previo aviso, de forma premeditada y dolosa, provocando el cierre del espacio aéreo y numerosos daños y perjuicios a los agentes económicos implicados en dicho tráfico aéreo.

Se considera acreditado el perjuicio patrimonial ocasionado, que se califica de antijurídico, sin que el perjudicado tenga el deber de soportar; existiendo relación de causalidad directa y eficaz entre el hecho que se imputa y el daño producido. Se excluye la concurrencia de fuerza mayor.

En el suplico del escrito interponiendo el recurso de apelación se solicita de esta Sala se dicte sentencia por la que se revoque la de instancia y, en su caso, se acuerde la retroacción de actuaciones para que se practiquen los trámites procesales indebidamente omitidos y se resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 14 de junio de 2012, o, por economía procesal, se dicte sentencia sobre el fondo del asunto, de conformidad con los pedimentos del escrito de demanda.

TERCERO: El Abogado del Estado, en representación de AENA, en su escrito de oposición al recurso alega que el recurso de apelación reitera los mismos argumentos de la demanda de instancia, en lugar de combatir la argumentación de la sentencia cuya revisión se pretende. Considera que la sentencia recurrida da respuesta adecuada a todas las cuestiones planteadas en la demanda, precisando que el recurso de apelación contra el auto de 14 de junio de 2012 se admite en un solo efecto, de modo que su interposición no suspende la continuación del procedimiento, por lo que el juzgador de instancia podría dictar sentencia. Añade que la invocación de fuerza mayor en la contestación a la demanda no es un hecho nuevo sino un argumento jurídico, por lo que no era de aplicación el artículo 60.2 de la ley jurisdiccional; por otra parte, la propia recurrente en su escrito de demanda hablaba de fuerza mayor y de su ausencia en este caso. En cuanto al fondo, con remisión a lo expuesto en el escrito de contestación a la demanda e invocación de los razonamientos de las sentencias dictadas por el Juzgado Central número 11 (rec. 92/2010, 860/2011 y 859/2011) reitera la concurrencia de fuerza mayor en el presente caso.

CUARTO: Dados los términos en que se plantea el presente recurso de apelación, se hace preciso comenzar despejando las cuestiones formales en que se fundamentan los primeros motivos de impugnación.

Se ha de rechazar el primero de los motivos de impugnación, en el que se alega que el juzgador de instancia no podía dictar sentencia en la causa

estando pendiente de resolución del recurso de apelación interpuesto contra el auto de fecha 14 de junio de 2012, en el que se acordaba el archivo de las actuaciones en relación con el recurso interpuesto frente a los controladores aéreos y frente a las aseguradoras, acordando seguir el procedimiento únicamente frente a AENA.

El artículo 80.1 LJCA establece con claridad que los autos dictados por los juzgados centrales de lo contencioso administrativo, en los procesos de los que conozcan en primera instancia, cuando, entre otros supuestos, declaren la inadmisión del recurso contencioso administrativo o hagan imposible su continuación, son apelables en un solo efecto. Por tanto, dicho recurso no comportaba la suspensión del procedimiento seguido frente a AENA.

En todo caso, ese recurso de apelación ha sido ya resuelto y desestimado por este tribunal, en sentencia de fecha 26 de marzo de 2013.

Tampoco cabe apreciar la denuncia de infracción de lo dispuesto en el artículo 60.2 de la ley procesal, puesto que es evidente que de la contestación a la demanda no resultan hechos nuevos de trascendencia para la resolución del pleito. La invocación por parte del Abogado del Estado de la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor no es, obviamente, un hecho sino una figura jurídica que se desarrolla como argumento de derecho en apoyo de la pretensión de AENA. Por otra parte, se trata de un argumento jurídico que se invocaba en el propio escrito de demanda, en el que se alegaba "ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización", en relación con la relación de causalidad directa entre el hecho que se imputa a la Administración demandada y el daño producido. En consecuencia, ni se trata de un "hecho" ni es "nuevo".

Por lo que respecta a la alegada infracción del artículo 67, carece de justificación tal motivo de impugnación de la sentencia, teniendo en cuenta que en el presente caso el escrito de contestación a la demanda se había presentado el 18 de septiembre de 2012, sin que ninguna de las partes hubiese propuesto el recibimiento del pleito a prueba, la celebración de vista o trámite de conclusiones, mediando entre dicho escrito y la sentencia decreto del 25 de octubre de 2012 de fijación de la cuantía del pleito, de manera que no estamos en el supuesto del artículo 64.4. En todo caso, de la omisión de un específico pronunciamiento declarando conclusas las actuaciones ningún perjuicio se deriva para la entidad actora, que ni propuso el recibimiento a prueba del procedimiento ni solicitó vista o trámite de conclusiones. De manera que una vez presentado el escrito de contestación a la demanda y fijada la cuantía del pleito los autos estaban, de facto, conclusos, careciendo de relevancia procesal la omisión de la formal declaración de conclusión. Desde luego, tal omisión no es generadora de indefensión para la recurrente, por lo que no es causa de anulabilidad, con el pretendido efecto de determinar la retroacción de las actuaciones.

QUINTO: En cuanto al motivo de impugnación que se fundamenta en incongruencia omisiva de la sentencia de instancia, por no dar respuesta a la acción ejercitada con base en el artículo 145 de la Ley 30/1992, se ha de

precisar que tal argumento parte del error de considerar que cabe el ejercicio simultáneo (dice la recurrente que lo hizo de forma solidaria o mancomunada) de dos acciones distintas de responsabilidad patrimonial de la Administración, derivadas de la misma situación fáctica, es decir, del mismo hecho lesivo, al amparo de dos distintos títulos de imputación. Y ello rechazando la posibilidad de ejercicio de acción de responsabilidad patrimonial contra los controladores, como ya se declara en la sentencia de 26 de marzo de 2013, por la que se resuelve el recurso de apelación contra el auto de 14 de junio de 2012.

Entiende la Sala, por el contrario, que la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial ejercitada por la mercantil recurrente es única, si bien se fundamentó tanto en la genérica figura de la responsabilidad patrimonial regulada en el artículo 139, como en la más específica del artículo 145, ambos de la Ley 30/1992. Ello no significa que se trate de dos acciones distintas.

Por otra parte, basta con leer los razonamientos de la sentencia apelada para comprobar que en ella se analizan las circunstancias concurrentes en el presente caso, desde la perspectiva de los elementos o requisitos que integran la responsabilidad patrimonial administrativa, haciendo especial hincapié en la conducta de los controladores aéreos y las consecuencias derivadas de la situación provocada por ellos. Análisis que se hace contemplando el desarrollo de su actuación los días de autos, la existencia de un previo concierto entre ellos, su vinculación con la Administración demandada, la situación que se creó, las medidas adoptadas por AENA y por el Gobierno de la Nación para hacerle frente, llegando a la conclusión el juzgador de instancia de que la excepcionalidad de la situación y su carácter imprevisible, que obligó a la adopción de medidas extraordinarias, excluye la responsabilidad de AENA por una actuación imputable a los controladores aéreos, respecto de los cuales se han abierto causas penales, en las cuales se ventilan su responsabilidades penales y pueden y deben ventilarse también las responsabilidades civiles.

En consecuencia, aun cuando no se haga expresa mención al artículo 145, es lo cierto que en la sentencia se analiza la procedencia de exigir responsabilidad patrimonial a AENA por los daños y perjuicios causados por los controladores aéreos, en cuanto personal a su servicio, desestimando el acogimiento de la acción, apreciando la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor, en los términos que se exponen en los fundamentos de dicha sentencia.

Se ha de recordar que, tal como se indica en la reciente STS de 26/06/2012:

«Para examinar la queja procede recordar que la incongruencia consiste en la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, es decir un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones, si bien cabe distinguir entre lo que son meras alegaciones formuladas por las partes en defensa de sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas. Son sólo estas últimas las que exigen una

respuesta congruente, sin que sea precisa una respuesta pormenorizada de todas las cuestiones planteadas.

No es necesaria, por tanto, una correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de las partes procesales y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia. Podemos, por ello, resumir la doctrina de esta Sala sobre la materia en:

a) Se incurre en el vicio de incongruencia tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda (Sentencias de este Tribunal de 8 de julio de 2008 y 25 de febrero de 2008, recurso 6217/2005 y 3541/2004 respectivamente), es decir la incongruencia omisiva o por defecto; como cuando resuelve sobre pretensiones no formuladas, o sea incongruencia positiva o por exceso (Sentencias de 20 de septiembre 2005, de 5 de diciembre de 2006 y 20 de junio de 2007, recurso 3677/2001, 10233/2003 y 11266/2004, respectivamente).

b) El principio de congruencia no se vulnera por el hecho de que los Tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos distintos de los aducidos por las partes (Sentencia de este Tribunal Supremo de 17 de julio de 2003, recurso 7943/2000). En consecuencia el principio "iuris novit curia" faculta al órgano jurisdiccional a eludir los razonamientos jurídicos de las partes siempre que no altera la pretensión ni el objeto de discusión.

c) Es suficiente con que la sentencia se pronuncie categóricamente sobre las pretensiones formuladas (Sentencia de 3 de noviembre de 2003, recurso 5581/2000). Cabe, por ello, una respuesta global o genérica, en atención al supuesto preciso, sin atender a las alegaciones concretas no sustanciales.

d) No incurre en incongruencia la sentencia que otorga menos de lo pedido, razonando porqué no se concede el exceso (Sentencia de este Tribunal de 3 de julio de 2007, recurso 3865/2003).

e) No cabe acoger un fundamento que no se refleje en la decisión ya que la conclusión debe ser el resultado de las premisas establecidas (Sentencia de 27 de enero de 1996, recurso 1311/1993).

f) Es necesario que los argumentos empleados guarden coherencia lógica y razonable con la parte dispositiva o fallo, para no generar incoherencia interna, pues de no haberla se genera confusión (Sentencia de 23 de abril de 2003, recurso 3505/1997).»

Añade el TS que la anterior doctrina viene referida de manera primordial al deber de congruencia de las sentencias a las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamentan el recurso y la oposición, no existiendo falta de respuesta a las pretensiones cuando el fallo ha sido simplemente de desestimación de la demanda y confirmación del acto administrativo impugnado.

Asimismo, y en lo que atañe a la denuncia de vulneración del artículo 24 CE, la misma sentencia del TS declara:

«Pero tampoco puede entenderse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva, desde la vertiente de la suficiencia de la motivación, por el hecho de que el órgano judicial no ofrezca un discurso argumentativo correlativo al de la demanda, a los informes periciales acompañados o emitidos en las actuaciones, y a los informes unidos en el expediente administrativo, pues es igualmente doctrina constitucional la que refiere que no se enerva en el proceso contencioso-administrativo la distinción entre motivos sustanciales y no sustanciales susceptibles de ser resueltos tácitamente (así STC 100/2004) como, por ello, el derecho a la tutela judicial efectiva puede igualmente satisfacerse, atendiendo a las circunstancias de cada caso, con una respuesta a las alegaciones de fondo que vertebran el razonamiento de las partes, aunque se dé una respuesta genérica, (...).

En estas circunstancias, los extremos que arriba dejamos constancia de la sentencia hacen explícito que su razonamiento responde a una determinada interpretación y aplicación del Derecho, lo que a su vez permite su control mediante el efectivo ejercicio de los recursos previstos por el ordenamiento jurídico, cumpliendo de esta manera la doble finalidad a que está llamado el deber de motivación de la sentencia».

La subjetiva y desconsiderada mención a lo que la recurrente denomina “corta y pega”, no sólo no se corresponde con la extensa fundamentación jurídica de la sentencia, sino que carece de virtualidad para fundamentar una denuncia de vulneración del derecho a tutela judicial efectiva. El hecho de que en una resolución el juzgador reitere razonamientos expuestos por él mismo o por otros tribunales al resolver casos similares o que hagan referencia a las mismas cuestiones, no sólo es razonable y habitual, sino que viene a ser coherente con la deseable unidad de doctrina y seguridad jurídica, sin que, en ningún caso, se vea lesionado ese derecho constitucional. Máxime en el presente caso, en el que, como decimos, se hace un minucioso análisis de los hechos y de sus consecuencias jurídicas.

SEXTO: El artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, proclama el derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión sufrida en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión fuera consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, lo que ya venía previsto con anterioridad en similares términos por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1.954, el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido de 26 de julio de 1.957, y está recogido igualmente en el artículo 106.2 de la Constitución.

Como es sabido, una de las características de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es que se trata de una responsabilidad “directa”, lo que significa, por una parte, que la Administración

no responde subsidiariamente, sin perjuicio de la obligación de repetir contra el personal a su servicio que sea culpable en los términos establecidos en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, impide que el perjudicado por la actuación de la Administración generadora del daño pueda dirigirse -salvo que ejercite la acción penal- contra las autoridades y el personal a su servicio. Así lo establece el artículo 145.1 de la Ley citada cuando dice 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”*. Sin que, incluso, puedan ejercerse acciones civiles independientes contra dichas autoridades y personal, siendo sumamente ilustrativa a este respecto la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, en este punto concreto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por otra parte, la remisión que el artículo 145.1 hace al capítulo I evidencia que la lesión sufrida en sus bienes y derechos ha de ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con la salvedad de la fuerza mayor.

Se trata, además, de una responsabilidad objetiva. Ahora bien, tal como recuerda la STS de 31 de marzo de 2009, *«el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no obsta a que, para tener derecho a indemnización, deban concurrir todos los requisitos establecidos por el Art. 139 LRJ-PAC y, en particular, la relación de causalidad entre la acción u omisión de la Administración y la lesión padecida por el particular. En efecto, se dice que la responsabilidad patrimonial de la Administración es objetiva porque -a diferencia de lo que sucede normalmente con la responsabilidad extracontractual privada, regulada en el art. 1902 CC- no requiere culpa o negligencia. Ello significa que, incluso si el agente o funcionario público ha actuado de manera diligente y el aparato administrativo ha funcionado correctamente, la Administración debe reparar las lesiones ocasionadas por ella. Es indiferente, en otras palabras, que el funcionamiento del correspondiente servicio haya sido "normal o anormal", bastando que la lesión sea achacable a la Administración. Pero es claro que este último elemento debe estar presente: si el resultado lesivo no es consecuencia de un comportamiento de la Administración, ésta no tiene por qué responder de aquél". Y en esa misma Sentencia se matiza que "la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento omisivo. Tratándose de una acción de la Administración, basta que la lesión sea lógicamente consecuencia de aquélla. Problema distinto es si esa conexión lógica debe entenderse como equivalencia de las condiciones o como condición adecuada; pero ello es irrelevante en esta sede, pues en todo caso el problema es de atribución lógica del resultado lesivo a la acción de la Administración. En cambio, tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad: si así fuera, toda lesión acaecida sin que la Administración hubiera hecho nada por evitarla sería imputable a la propia Administración»*.

Declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de febrero de 1.999 que *«el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente*

con carácter general, y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final como presupuesto o `conditio sine qua non', esto es, como acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto de otro anterior, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso».

En esta misma línea de razonamiento, la STS de 26 de septiembre de 1.998 afirma que «esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios».

SÉPTIMO: En la sentencia de instancia se viene a decir que ante la situación de lo que se denomina "huelga salvaje" de los controladores aéreos que se tradujo, durante los días 3 y 4 de diciembre de 2010, en un abandono de la mayor parte del colectivo de sus puestos de trabajo en los cinco centros de control del espacio aéreo español, AENA hubo de adoptar las medidas de seguridad estipuladas para situaciones de contingencia, adecuando la capacidad del espacio aéreo a las circunstancias que se produjeron en los distintos centros de control, manteniendo abiertos, durante el tiempo necesario, los sectores requeridos para atender a las aeronaves que estaban en vuelo, hasta que no quedó ningún avión en vuelo en el espacio aéreo gestionado por cada uno de los centros de control. Se describe la situación concreta de cada uno de dichos centros de control en cada uno de los turnos de trabajo de los citados días, considerando que se trató de una situación absolutamente imprevisible y ajena a la planificación propia de cualquier empresa, de manera que, en tales condiciones, el cierre de las posiciones de trabajo y la no admisión de tráfico aéreo resultó la única solución acorde a un mínimo criterio de prudencia y salvaguarda de la seguridad aérea, tanto en consideración a la vida e integridad de las personas como de las propias instalaciones aeroportuarias. Entiende el juzgado de instancia que la existencia de un previo concierto entre los controladores aéreos para ausentarse de sus puestos de trabajo excluye la responsabilidad de AENA, que se vio ante una situación imprevisible, insuperable e irresistible a corto y medio plazo, siendo la situación tan extraordinaria que provocó el cierre del espacio aéreo y la adopción de medidas extraordinarias por el Gobierno.

La entidad recurrente sostiene, por el contrario, que en la sentencia apelada se está admitiendo que los controladores aéreos son responsables del daño causado, sin embargo no aplica el artículo 145 de la Ley 30/1992, lo cual resulta contradictorio. Invoca una sentencia dictada por otro Juzgado Central, sobre los mismos hechos, en la que se mantiene el criterio que defiende la parte recurrente.

Por otra parte, entiende que AENA fue también agente causante de la situación de absoluto caos en los aeropuertos españoles al no haber previsto que los controladores aéreos iban a reaccionar frente a la ratificación del Real Decreto de medidas económicas, el 3 de diciembre de 2010, mediante una huelga encubierta y/o el abandono concertado de la plantilla bajo el pretexto de bajas médicas, y haber adoptado las medidas necesarias para evitar el cierre del espacio aéreo o para garantizar unos servicios mínimos, evitando así dicho cierre.

No comparte la Sala tales razonamientos, puesto que la previa existencia de una situación de descontento o de un ambiente de conflictividad laboral por parte del colectivo de controladores aéreos no justifica la exigencia de que AENA pudiese prever una situación como la que se produjo, de concierto para el abandono masivo de los puestos de trabajo por parte de dicho colectivo, puesto que tal actuación no responde a ninguna de las medidas o cauces a través de los cuales los trabajadores pueden actuar en defensa de sus derechos laborales o de legítimas reivindicaciones, por el contrario, tal medida excede de manera palmaria los límites de cualquier forma de planteamiento de un conflicto laboral. Tampoco estamos ante un supuesto en el que la empresa pudiera adoptar medidas para cubrir unos servicios mínimos, puesto que en ningún momento hubo una convocatoria formal de huelga, sino que se acudió a una argucia, como fue la presentación de partes médicos de baja, para revestir de aparente legalidad una acción deliberadamente rebelde al cumplimiento de sus obligaciones laborales.

Dicho esto, y no existiendo controversia en lo que se refiere al desarrollo de los hechos y la existencia de daños y perjuicios para la recurrente -ello al margen de la debida acreditación de los importes reclamados en concepto de indemnización- la cuestión controvertida radica en la existencia de título de imputación a AENA de los daños y perjuicios cuya indemnización se reclama o si, por el contrario, la concurrencia de una situación de fuerza mayor excluye la posibilidad de exigir esa responsabilidad.

Pues bien, admitiendo como hecho incuestionable que el origen o causa del cierre de los puestos de control y del inevitable cierre del espacio aéreo, ante la imperiosa necesidad de garantizar la seguridad de las personas y de las aeronaves, fue 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 bajo el pretexto de incapacidad física o psíquica sobrevenida, siendo plenamente conscientes de que tal situación no podía ser paliada de forma inmediata sin crear un auténtico caos en los aeropuertos, haciendo imposible el desarrollo de la navegación aérea, parece claro que lo que se pretendió fue generar tal situación, cuya consecuencia no podía ser otra que el cierre del espacio aéreo.

Así las cosas, siendo también incuestionable que los controladores aéreos son empleados públicos de AENA, lo que en principio podría dar lugar a la responsabilidad directa de la Administración demandada, en los términos del

artículo 145 LRJPAC, se hace preciso examinar la cuestión desde el doble prisma, de la responsabilidad de AENA por los daños sufridos por la reclamante –aquí recurrente- consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, al amparo del artículo 139, y de la responsabilidad directa por los daños y perjuicios causados por el personal a su servicio, conforme al artículo 145.

OCTAVO: Como ya se ha expuesto, la exigencia de responsabilidad patrimonial a AENA por los perjuicios derivados a la entidad interesada por el cierre del espacio aéreo, se fundamenta en que esta entidad, a juicio de la parte recurrente, pudo y debió prever la situación que se planteó, en el marco de un largo conflicto laboral, adoptando las medidas necesarias para hacerle frente.

La respuesta a tal cuestión ya se ha apuntado, en sentido desestimatorio del criterio que sostiene la entidad recurrente. Y ello porque tal situación no tuvo precedente en la actuación de dicho colectivo, que ningún anuncio había hecho que permitiese a AENA prever que se iba a concertar la adopción de una actuación de tal gravedad. Siendo, en todo caso, difícil alcanzar de qué manera se podrían haber evitado las consecuencias de esa conducta con mayor rapidez y eficacia.

En este sentido, ninguna duda cabe de que el cierre del espacio aéreo resultó inevitable, en garantía de la seguridad aérea, una vez constatado el “plante” de la mayoría de los controladores aéreos que tenían que prestar servicio en cada turno y centro de control. Pues a AENA compete, en virtud del Real Decreto 1161/1999, el deber de garantizar el tránsito aéreo con seguridad, fluidez y eficacia, y dirigir, coordinar, explotar y gestionar los servicios de seguridad en los aeropuertos. Y a tal deber de garantizar la seguridad responde el cierre del espacio aéreo, que supuso la cancelación de numerosos vuelos, con los consiguientes perjuicios para usuarios y empresas del sector, sin que tal actuación, dirigida, como decimos, a garantizar la seguridad del tráfico aéreo, pueda constituir un título de imputación del que derive responsabilidad para AENA.

En tal sentido se pronunció este tribunal en sentencia de fecha 18/12/09, en un supuesto de cierre de un aeropuerto debido a la invasión de sus pistas por trabajadores de una compañía aérea. Decíamos entonces, y se reitera ahora, que ante una situación de emergencia, y la que estamos examinando lo fue, el cese de la actividad aeroportuaria se revela como una decisión correcta porque atiende a un contexto de seguridad exigido por la norma, de modo que desde esta perspectiva existiría un título jurídico que legitima la conducta de la Administración.

La oportunidad y necesidad de tal medida viene avalada por el RD 1611/10, de 3 de diciembre, por el que se encomienda transitoriamente al Ministerio de Defensa las facultades de control de tránsito aéreo atribuidos a la entidad pública empresarial AENA. En la exposición de motivos se justifica la atribución al Ministerio de Defensa de la dirección del control de la circulación aérea general en todo el territorio nacional hasta tanto existan garantías de que

se recupera la normalidad en la prestación de sus servicios por los controladores aéreos civiles, exponiendo que *“Vistas las circunstancias extraordinarias que concurren por el cierre del espacio aéreo español como consecuencia del conflicto provocado por los controladores de tráfico aéreo que, mediante una acción concertada, han resuelto, sin aviso previo, no desarrollar en la tarde del día 3 de diciembre de 2010 su actividad profesional, y teniendo en cuenta que estos hechos suponen una gravísima lesión de los derechos de los ciudadanos y de la libertad y seguridad y continuidad del tráfico, originan un gravísimo perjuicio a los propios ciudadanos y a las compañías aéreas, y con independencia de las responsabilidades de todo orden en que hayan incurrido los mencionados controladores(...)”*.

Al día siguiente se publicó el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, en el que se califica la situación desencadenada por el abandono de sus obligaciones por parte de los controladores civiles de tránsito aéreo de *“calamidad pública de enorme magnitud por el muy elevado número de ciudadanos afectados, la entidad de los derechos conculcados y la gravedad de los perjuicios causados”*. Se expone en el preámbulo: *“Para recuperar la normalidad en la prestación del citado servicio público y restablecer los derechos fundamentales de los ciudadanos, hoy menoscabados, y habiendo fracasado todos los intentos para poner fin a la situación de catástrofe pública existente, es indispensable proceder a la declaración del Estado de Alarma en orden a eliminar los obstáculos que impiden su segura y continuada prestación.”*

Todo ello da cuenta de una situación absolutamente excepcional, grave, imprevisible e inevitable, generada de manera premeditada y voluntaria por los controladores aéreos, con la clara finalidad de colapsar el tráfico aéreo, haciéndolo inviable en las exigibles condiciones de seguridad, y obligando a AENA a adoptar medidas urgentes y excepcionales que no podían ser otras que el cierre de las posiciones de control, desatendidas por la mayor parte de los controladores que tenían que prestar servicio en ellas, con el consiguiente cierre del espacio aéreo. Constituyendo para AENA tal situación un supuesto de fuerza mayor, tal como se razona en la sentencia de instancia, cuyos razonamientos se acogen por la Sala.

Tal conducta de los controladores aéreos fue dirigida directamente contra la entidad pública de la que dependían y en la que prestaban sus servicios, aun cuando las consecuencias dañosas para los ciudadanos y para las compañías aéreas y demás empresas del sector eran fácilmente previsibles y fueron asumidas y aceptadas por quienes crearon tal situación.

Los anteriores razonamientos, que excluyen la responsabilidad patrimonial de AENA, conforme al artículo 139 LRJPAC, por concurrir fuerza mayor, se han de enlazar con el análisis de la invocada responsabilidad directa de dicha entidad, con fundamento en el artículo 145 de la misma ley.

Efectivamente, huelga decir que los controladores aéreos no son ajenos a la entidad pública en la que prestaban sus servicios profesionales, de

manera que su actuación en el desempeño de sus funciones, en cuanto generadora de daños y perjuicios para los particulares daría lugar a la posibilidad de reclamación directa a la Administración, en los términos del citado precepto. Lo que sucede en el presente caso, sin embargo, es que la conducta analizada del referido personal al servicio de AENA que da lugar a la reclamación –controladores aéreos- no puede incardinarse en el ámbito de prestación del servicio público. Es decir, 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. Lo que hizo el colectivo en cuestión, al abandonar de manera simultánea, masiva, previo concierto y sin aviso alguno, sus puestos de trabajo, en los que no podían ser reemplazados de manera inmediata, con pleno conocimiento de las consecuencias de tal actuación y de los enormes perjuicios que ocasionaría, fue impedir de manera absoluta y deliberada el funcionamiento del servicio. Incurriendo en una conducta al margen de la ley, fuera de los cauces de planteamiento de un conflicto laboral, que buscaba no ya una prestación del servicio deficiente o generadora de molestias, sino el cese del tránsito aéreo. Actuación que se sitúa fuera del ámbito de la relación funcionarial o de dependencia laboral con la empresa, al ser una conducta que lejos de producirse en el curso de la contribución de cada trabajador al funcionamiento de los servicios públicos correspondientes, tiende directamente a impedir que AENA pueda prestar la función que le es propia.

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.

NOVENO: A modo de recapitulación, esta Sala considera que, si bien es cierto que la comisión de hechos eventualmente delictivos por funcionarios o agentes de la Administración, con daño a terceros, no produce de suyo la ruptura de la relación de servicios ni, por ende, obsta al nacimiento de la responsabilidad patrimonial administrativa (sobre lo cual existe cumplida jurisprudencia), en el presente caso concurren circunstancias especiales. En primer término, es oportuno notar que el destinatario de la acción de los controladores o, si queremos denominado así el “sujeto pasivo” de dicha acción, no fue un tercero, sino que lo fue precisamente la Administración pública cuya responsabilidad ahora se pretende. Y no dejaría de resultar paradójico que el sujeto pasivo (al menos en su modo más directo) de dicha acción sea, a su vez, quien deba indemnizar a terceros. Junto a ello debe tomarse en consideración que, tras aquellas acciones de los controladores, la decisión administrativa del cierre del espacio aéreo se produjo precisamente en garantía de la vida y la integridad de aquellos propios terceros que ahora demandan su responsabilidad. Todo ello, conjuntamente considerado, comporta, a juicio del Tribunal, una relevante alteración de la concurrencia de causas y, de modo especial, impide la imputación del daño al servicio público.

Lo cual determina la desestimación del presente recurso de apelación.

DÉCIMO: De conformidad con el art. 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, procede imponer las costas causadas en esta apelación a la parte apelante.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso de apelación interpuesto por el Procurador D. Ramón Rodríguez Nogueira, en nombre y representación de VIATGES PANORAMA CULTURAL, SL, contra Sentencia de fecha 29 de octubre de 2012, dictada por el Magistrado-Juez del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 1, en el recurso P.O. nº 15/12, al que se devolverán las actuaciones con testimonio de la presente Sentencia para ejecución.

Con imposición de costas a la parte apelante.

Así, por esta nuestra sentencia, de la que se dejará testimonio en los autos principales para su devolución al Juzgado de procedencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.