

AUDIENCIA NACIONAL
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava

Núm. Recurso: 0256,2001

Núm. Registro General: 01 109

Demandante: OCU Y OCU DE CATALUÑA

Procurador D. JOSÉ LUIS FERRER RECUERO

Demandado: MINISTERIO DE FOMENTO

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

SENTENCIA N°:

Ilmos. Sres.:

Presidente:

D. JOSÉ LUIS SÁNCHEZ DÍAZ

Magistrados:

D. JOSÉ ALBERTO FERNÁNDEZ RODERA

D. FRANCISCO JOSÉ NAVARRO SANCHIS

D. FERNANDO ROMÁN GARCÍA

Madrid, a veintiocho de octubre de dos mil tres.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo n 8/256/01, que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido el Procurador XXXXX, en nombre y representación de **“OCU” Y “OCU” de CATALUNA**, frente a la Administración General del Estado, representada por el Sr. Letrado del Estado, siendo codemandada la entidad AENA, representada por la Procuradora XXXXX, contra actos presuntos de AENA, (que después se describirán en el primer Fundamento de Derecho), siendo Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSÉ ALBERTO FERNANDEZ RODERA.

1.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso administrativo, mediante escrito presentado el 3 de julio de 2000, contra la resolución antes mencionada, acordándose su admisión por Providencia de 27 de febrero de 2001, y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó demanda, mediante escrito presentado el 30 de abril de 2001, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimé oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos recurridos.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 11 de febrero de 2002, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso. Por la codemandada se contestó a la demanda en fecha 12 de marzo de 2002.

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba por auto de 22 de marzo de 2002, se propuso por la parte actora la que a su derecho convino, con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Dado traslado a las partes por su orden para conclusiones, las evacuaron, reiterándose en sus respectivos pedimentos.

SEXTO.- Por providencia de esta Sala, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 28 de octubre de 2003, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se recurre en las presentes actuaciones resoluciones presuntas relativas a reclamaciones deducidas ante la entidad "AEROPUERTOS

ESPANOL Y NAVEGACION AEREA" (AENA), derivadas de los perjuicios "de índole material y moral" sufridos por un grupo de ciudadanos con ocasión de los excesivos retrasos sufridos respecto del horario de diversos vuelos, en el periodo comprendido entre el último trimestre de 1.998 y septiembre de 1.999, peticiones que se basan en la "incapacidad técnica" para afrontar la situación, en la inexistencia de "medidas administrativas" para instar la racionalización del uso del espacio aéreo, en la "falta de una infraestructura adecuada, en el caso del aeropuerto de Barajas", en los problemas técnicos derivados de la instalación del "nuevo sistema informático de control y navegación" en el referido aeropuerto, y en una "plantilla insuficiente de controladores aéreos" en Barajas y en El Prat. Se reclama un total de 94.039,94 euros, así como los intereses de demora correspondientes.

Los motivos del recurso se centran, en síntesis, en la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado, al amparo del artículo 106.2 de la

Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

SEGUNDO.- En cuanto a la naturaleza jurídica de "AENA", y con independencia de la nueva atribución competencial en materia de responsabilidad patrimonial que contempla el artículo 65 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha de advertirse, como ha hecho esta Sala en sentencias recaídas el 29 de mayo de 2000, el 23 de abril de 2002, y 11 de marzo y 22 de julio de 2003, entre otras, que dicho ente público fue creado por el artículo 82 de la Ley 4/90, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, cuyo Estatuto, aprobado por Real Decreto 905/1991, de 14 de junio -modificado por Real Decreto 1993/96 y 1711/97

-dispone: "Artículo 2 El Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea se configura como una

Entidad de derecho público de las previstas en el núm. 5 del art. 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El artículo 3.1 y 2, determina que el Ente se regirá por lo dispuesto en el art. 82 de la Ley 4/1 990 (citada), por las disposiciones que lo desarrollen y por el presente Estatuto y que el ejercicio de sus actividades se regirá por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral, ajustándose, cuando actúe en el ejercicio de sus funciones públicas, a las disposiciones de derecho público, que le sean de aplicación, y su art. 11 .2.a) le atribuye, en materia de navegación aérea, las funciones de "Ordenación, dirección, coordinación, explotación, gestión y administración de los servicios de tránsito aéreo y de telecomunicaciones e información aeronáutica, así como de las infraestructuras, instalaciones y redes de telecomunicaciones del sistema de navegación aérea".

Por tanto, la actuación que desarrolla AENA al gestionar y explotar las instalaciones aeroportuarias y el servicio de control y organización del tráfico aéreo, puede ser considerada como una actividad prestacional de la Administración enmarcada dentro del ámbito de la explotación y gestión de dichos servicios, plasmada en su aseguramiento y, asimismo, en prestaciones globales y singularizadas de un servicio público.

TERCERO. - Plantea la codemandada, en primer término, la falta de legitimación activa de la parte actora para asumir la representación de afectados que no ostentaran la condición de asociados a la OCU o a la OCU de Cataluña. A tal fin ha de significarse que el artículo 19, párrafo 1, letra b) de la Ley

Jurisdiccional - 'Están legitimados ante el orden jurisdiccional

contencioso-administrativo (...) las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos" - se remite al artículo 18 de la misma Ley, que a su vez lo hace a "la Ley" que "así lo declare expresamente". La doctrina ha entendido, vista la redacción del artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, de aplicación supletoria en este orden jurisdiccional, que salvo que se trate de un proceso en que recurran Asociaciones de Consumidores y Usuarios para la defensa de intereses dentro de su ámbito propio (el previsto en la Ley 26/1984, para la defensa de los Consumidores y Usuarios), debe aplicarse el artículo 7, párrafo 3, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

- En el caso presente, pudiera sostenerse, en un principio, que es de aplicación el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que, tras proclamar su

- apartado 1 que las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas están legitimadas para defender en juicio tanto los derechos e intereses de sus asociados como los intereses generales de los consumidores y usuarios, añade en sus apartados 2 y 3 una regulación de la que la dogmática ha subrayado su cuestionable redacción, dada la peculiar diferenciación que se verifica entre "intereses colectivos" e "intereses difusos", distinguiendo según que los perjudicados por un hecho dañoso sean un grupo cuyos componentes estén perfectamente determinados o sean fácilmente determinables, o, por el contrario, constituyan una pluralidad indeterminada o de difícil determinación; para el primer caso el artículo 11.2 de la norma adjetiva civil establece que la legitimación corresponde a las asociaciones de consumidores y usuarios y a las entidades legalmente constituidas que tengan por objeto la defensa y protección de éstos, así como a los propios grupos de afectados; en cambio, si los afectados constituyen una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, el artículo 11.3 dispone que la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que conforme a la Ley sean representativas, no reconociéndose, por tanto, en ese caso, legitimación al grupo de afectados, por ser éstos una pluralidad indeterminada o de difícil determinación.

La propia Exposición de Motivos de dicha norma rituaría proclama, justificando la generosidad de la nueva regulación, que la Ley aborda la realidad de la tutela de intereses jurídicos colectivos, llevados al proceso, no ya por quien se haya visto lesionado directamente y para su individual protección, o por grupos de afectados,

sino por personas jurídicas constituidas y legalmente habilitadas para la defensa de aquellos intereses (...) esta realidad, mencionada mediante la referencia a los consumidores y usuarios, recibe en esta Ley una respuesta tributaria e instrumental de lo que disponen y puedan disponer en el futuro las normas sustantivas acerca del punto, controvertido y difícil, de la concreta tutela que, a través de las aludidas entidades, se quiera otorgar a los derechos e intereses de los consumidores y usuarios en cuanto colectividades”.

En suma, aún en el entendimiento de que pudiera cuestionarse la indicada aplicación supletoria si se aceptara que la Ley Jcirisdiccional de este orden no ofreciese lagunas en su regulación de la materia ahora atendida, no puede desdeñarse que el precepto reflejado y motivación que lo alienta ofrecen un criterio que, en cualquier caso, es dable utilizar a efectos interpretativos y, por último, las entidades actuantes obran en sustitución de las pretensiones indemnizatorias de una pluralidad de afectados perfectamente identificados, por lo que la Sala es de criterio que las asociaciones recurrentes gozan de legitimación activa para ejercer la acción a que el presente proceso se contrae.

CUARTO.- El artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece idéntico derecho, dentro del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas. La responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo “de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad”.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1.998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con

independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere, según el artículo 139 antes citado, que concurran los siguientes requisitos: **A)** Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público. **B)** Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable

económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas. **C)** Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30 en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y **D)** Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del Caso Fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor

entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de Febrero de 1996, probarla concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial.

QUINTO.- Teniendo en cuenta el precedente marco jurídico y jurisprudencial, a la vista del expediente, del ramo de prueba y de las pruebas acordadas para mejor proveer, son resaltables los siguientes extremos:

A) Aún cuando el extenso informe emitido por la Asociación de Compañías Aéreas Europeas ("Association of European Airlines") no ha sido traducido al español, las partes no han cuestionado tal circunstancia y, aún cuando difieren en la interpretación de su tenor, coinciden en que contiene una completa estadística sobre retrasos padecidos por vuelos prestados por las principales compañías de bandera europea, si bien la codemandada subraya la existencia de causas ajenas al gestor aeroportuario, y la demandante, en obvia coherencia con su pretensión,

enfatisa que el informe pone de relieve que los aeropuertos de Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, desde 1.998 hasta 2002, se encuentran entre los que sufren mayores retrasos en el ámbito especial europeo.

B) Diferentes compañías aéreas han significado carecer de información sobre las compensaciones abonadas a sus pasajeros en el periodo objeto de atención, dado el tiempo transcurrido (Alitalia), por extravío de expedientes

ADMJNTSTRAC (Egiptair), por inexistencia de un archivo al efecto (Iberia), etc., con la única excepción de Spanair, que reconoce haber dado trato personalizado y algunas compensaciones en ciertos casos, si bien respecto de algunos vuelos también afirma no disponer de información.

C) Por la Unión Sindical de Controladores Aéreos se informa, en fecha 23 de julio de 2002, lo siguiente:

"1.- La insuficiencia de plantilla de controladores aéreos en España en los años 1998 y 1999 se viene arrastrando desde la década de los años 70, no sólo en BARAJAS Y EL PRAT sino en el resto de las Dependencias de Control de España.

2.- Las demoras que se produjeron durante los años 1998 y 1999 pudieron ser motivadas por varias causas entre las que se encontraba la insuficiencia de plantilla de controladores aéreos.

3.- Las gestiones realizadas por este Sindicato culminaron con el 1 Convenio Profesional de los Controladores Aéreos, suscrito entre Aena y USCA EL 18-12-98, B.O.E. 66/99 de 18 de marzo, donde se fija incrementar la plantilla de controladores en España en 741, que deberían estar en disposición de ocupar los puestos de trabajo con fecha límite el 31 de diciembre de 2003 (ACUERDO DECIMONOVENO del I Convenio, punto 1., sobre la Comisión Mixta).

D) Por la Autoridad Aeroportaria se remite, en fecha 4 de diciembre de 2002, un extenso listado en relación con las reclamaciones formuladas, concretamente doscientas. Las explicaciones ofrecidas pueden resumirse en los siguientes apartados.

a) Retrasos genéricos o de duración considerable.

b) Cancelaciones sin justificar o cancelaciones o retrasos cuya explicación no es imputable a la Compañía Aérea ("no aparece en base de datos", "cancelado", casilla correspondiente sin explicación, "acople de vuelos", "llegada tarde del avión por retraso anterior", "control tráfico aéreo", "sin motivo 'desconocido'", "equipo técnico", "no operó",...)

c) Cancelaciones o retrasos no atribuibles al gestor aeroportuario ("condiciones meteorológicas", "avería", "cancelado por la compañía", "compañía aérea", "rotación de tripulación", inexistencia del vuelo al que se refiere la solicitud, "repuestos equipos", "cambio de avión", ...)

d) Vuelos en hora.

E) La entidad promovente ha aportado, para mejor ilustrar su tesis, diversa documental, en el expediente y en la fase probatoria, relativa a la situación del tráfico aéreo en el periodo considerado, y

F) Por último, a requerimiento de esta Sala, la demandante ha individualizado, afectado a afectado y especificando el detalle de cada uno de los conceptos, las cantidades exactas que se reclaman en concepto de indemnización, que, alcanzan, globalmente, el monto de 94.039,94 euros.

SEXTO.- El artículo 94 de la Ley de Navegación Aérea, 48/1960, de 21 de julio, establece que cuando el viaje se suspenda o retrase por causa de fuerzas mayor o razones meteorológicas que afecten a la seguridad del mismo, el transportista quedará liberado de responsabilidad, devolviendo el precio del billete, añadiendo que en los casos de interrupciones de viaje por esos motivos, el transportista vendrá obligado a efectuar el transporte de viajeros y equipajes por su cuenta por el medio más rápido posible, hasta dejarlos en su destino, salvo que se opte por un reembolso proporcional al trayecto no recorrido, y también sufragará los gastos de manutención y hospedaje que se deriven de la interrupción. El artículo 116 dispone que el transportista es responsable del daño o perjuicio causado durante el transporte, por muerte, lesiones, o cualquier otro daño corporal sufrido, y por destrucción, pérdida, avería o retraso de las mercancías y de los

equipajes, facturados o de mano.

Por su parte, el artículo 19 del Convenio de Varsovia, de 12 de octubre de 1929, para unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional, determina que el porteador es responsable del daño ocasionado por retrasos en el transporte aéreo de viajeros, mercancías o equipajes.

Se infiere claramente que las normas referidas (a las que pudieran añadirse las de naturaleza comunitaria sobre la materia), aluden, en todo caso, a la responsabilidad del transportista o porteador, y no a la del gestor aeroportuario por deficiencias en el control u organización del tráfico aéreo, como sería el supuesto de hecho atendido en la "litis".

SEPTIMO.- Así las cosas, el conjunto de la probanza y el contenido del expediente y de los autos principales, denotan que en el periodo considerado se produjeron serias disfunciones en el servicio público aeroportuario, como se refleja en el Fundamento Jurídico Quinto de la presente resolución, en particular en sus apartados **A)**, **B)** (implícitamente), **C)** **D)**, y **E)**, por el cúmulo de circunstancias a que ya se ha hecho mención, sustancialmente derivadas de problemas técnicos no resueltos satisfactoriamente, de carencias de personal y de modernización de infraestructuras en ejecución, funcionamiento anormal en nexo causal con los perjuicios generados a los usuarios del transporte aéreo, (molestias, situación de zozobra,...) circunstancia que respaldaría la estimación del recurso jurisdiccional deducido.

Ahora bien, partiendo de esta conclusión, ha de abordarse el arduo problema de las cantidades a satisfacer, para lo que la Sala considera han de conjugarse los siguientes criterios

a) Existen dos límites "ab initio" en la fijación de las cantidades de una parte solo han de referirse, en su caso, a los afectados a que alude el escrito de la actora de 19 de mayo de 2003, y, por otra, el monto total recabado (94.039, 94 euros).

b) El listado de afectados y vuelos correlativos ha de coherencia con el

remitido por la autoridad aeroportuaria (punto D del razonamiento jurídico SQ)

teniendo en cuenta sólo las contingencias contempladas en los apartados D. a) y

b), excluyendo los supuestos O. c) y d).

y c) El criterio valorativo de los interesados, basado sustancialmente en el precio del billete (si bien con ciertas ponderaciones o correcciones según las circunstancias), no es cuestionado de adverso más que de forma harto genérica, sin arriesgar claramente otra pauta que pudiera resultar más coherente, y, de

- cualquier manera, siempre será más prudencialmente ajustado a las circunstancias

- personales de cada uno de los afectados que otro que, y. gr., se orientara por compensaciones a tanto alzado según nos encontrásemos ante vuelos nacionales, internacionales y, dentro de éstos, transoceánicos, por lo que este Tribunal Opta por atender el modo de cálculo y sus resultados según lo propuesto, máxime teniendo en cuenta que el listado que se ofrece habrá de ser tamizado y limitado según lo significado en el apartado precedente.

En conclusión, y en virtud de todo lo expuesto, la Sala es de criterio que la estimación del recurso ha de acordarse con carácter parcial, con declaración de derecho de los afectados que hayan sufrido perjuicio, a percibir las cantidades que correspondan, según lo razonado, verificándose la correspondiente concreción en ejecución de sentencia y según las bases de cálculo reseñadas.

OCTAVO. - No se aprecia temeridad ni mala fé en las partes procesales, por lo que no se formula expreso pronunciamiento sobre las costas producidas (artículo I dela Ley Jurisdiccional).

FALLAMOS

En nombre de SM. EL REY, y en atención a lo expuesto, la Sala ha decidido,

PRIMERO.- Rechazar la causa de inadmisibilidad planteada

SEGUNDO.- **ESTIMAR PARCIALMENTE** el recurso

contencioso-administrativo formulado por **"OCU" Y "OCU" de CATALUÑA**, contra el acto presunto a que las presentes actuaciones se contraen, que anulamos con el sentido y alcance razonados, con declaración del derecho a percibir las cantidades indicadas y según los terminos expuestos, mas los intereses legales correspondientes

TERCERO.- No formular expreso pronunciamiento sobre las costas producidas.

Así, por esta nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente -en su caso- lo pronunciamos, mandamos y fallamos.