



Accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas

Comentario a la STC de 17 de octubre de 2018¹

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

Magistrado

*Letrado del Consejo General del Poder Judicial
(Jefe de la Sección de Recursos)*

Extracto

La reforma de la Ley de Seguridad Vial de 1990, operada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, estableció que la regla general sea la de imputar la responsabilidad al conductor en los atropellos de especies cinegéticas en las vías públicas, siendo la excepción la de responsabilizar al titular del coto de caza solo cuando el siniestro se deba a una acción de caza mayor. Pues bien, el Tribunal Constitucional ha fallado, al resolver una cuestión de inconstitucionalidad planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, que no es contrario a la Constitución derivar este tipo de responsabilidad a los conductores, eso sí, siempre que se interprete en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor.

Palabras clave: responsabilidad patrimonial de la Administración; accidentes de tráfico; responsabilidad objetiva; reserva de caza.

Fecha de entrada: 04-12-2018 / Fecha de aceptación: 20-12-2018

¹ Véase el texto de esta sentencia en <http://civil-mercantil.com/>. (Selección de jurisprudencia de Derecho administrativo del 1 al 15 de diciembre de 2018).

Todos los que de alguna u otra manera nos dedicamos a la práctica del Derecho administrativo, sabemos de la trascendencia de una institución que a diario es invocada tanto en el ámbito estrictamente administrativo como en el contencioso-administrativo, y que no es otra que la responsabilidad patrimonial de la Administración, es decir, aquella por la que los particulares pretenden de las Administraciones públicas el derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, y que tiene su encaje constitucional en el artículo 106.2 de la CE.

Pues bien, a través del presente comentario, nos vamos a detener en un supuesto singular que no es infrecuente, referido a la responsabilidad patrimonial en caso de animales de caza que invaden la calzada causando siniestros, supuesto que fue objeto de regulación en el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y que bajo el enunciado de responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, nos dice:

En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquellas. No obstante, será responsable de los daños a personas o bienes el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno, cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquel. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos.

Apuntar que Ley de Seguridad Vial (LSV) de 1990 fue derogada por la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuya dis-

posición adicional séptima reproduce lo ya dispuesto en la trascrita disposición adicional novena de la LSV 1990.

En estas estamos cuando un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, concretamente el n.º 1 de Logroño, eleva cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, instando del supremo interprete de la Constitución si la norma expresada resulta compatible con la responsabilidad objetiva del artículo 106 de la CE, un escenario como el descrito en el precepto, en el que sin existir acción de caza ni problemas derivados de un inadecuado vallado o señalización, se acuerda de manera automática la responsabilidad del conductor, aunque no haya mediado conducta negligente alguna en su conducción, con la única excepción de los casos en los que la irrupción en la vía pública de la especie cinegética sea consecuencia de una concreta acción de caza mayor.

Concretar que el supuesto factico del que parte el presente caso se sitúa en una carretera titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, encontrándonos ante un vehículo particular que atropella un ciervo procedente de las fincas adyacentes, que forman parte de una reserva regional de titularidad autonómica, estando destinadas las mismas al aprovechamiento cinegético de caza mayor, cuantificándose el siniestro en apenas 1.500 euros.

Como en toda cuestión de constitucionalidad debemos poner el foco en el auto por el que se plantea y en que el que se recoge de manera imperativa el juicio de aplicabilidad y relevancia de la norma que se considera inconstitucional, siendo así que la magistrada considera que la regulación que se contiene en la disposición adicional novena de la LSV 1990 implica que el conductor siempre asuma la responsabilidad de los daños por colisión con una especie cinegética, siendo responsables por excepción, bien el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario de los terrenos, cuando la invasión de la calzada por parte del animal obedezca a una acción colectiva de caza mayor, y por último la Administración titular de la carretera cuando no haya reparado la valla de cerramiento previamente instalada o no haya colocado la señalización específica, configurándose un régimen contrario a lo dispuesto en el artículo 106.2 de la CE, en cuanto consagra un régimen objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración, pues solo será responsable en limitadísimos supuestos que están expresamente contemplados por la norma.

De esta manera, si el Tribunal Constitucional reputa como constitucional la norma cuestionada, el tenor de la sentencia a dictar por el juzgado habría de ser desestimatoria de la pretensión indemnizatoria entablada por la demandante; en caso contrario, se fallaría a favor de ella, al encontrarse un vínculo causal entre el accidente y el aprovechamiento cinegético, siendo el título de imputación indiscutido porque la comunidad autónoma es titular del aprovechamiento cinegético.

El abogado del Estado propugna la constitucionalidad del precepto cuestionado, afirmando que en realidad nos encontramos ante un supuesto legal de responsabilidad extracontractual objetiva de naturaleza civil, sin que cambie tal naturaleza de responsabilidad de

Derecho privado por el hecho de que, circunstancialmente, el titular del aprovechamiento sea una persona jurídico-pública.

Desde esta perspectiva, la representación letrada de la Administración del Estado no considera que la disposición adicional novena de la LSV 1990 infrinja el artículo 106.2 de la CE, pues aquella no vacía de contenido la responsabilidad patrimonial de los entes públicos, sino que ha optado, en el legítimo ejercicio de sus funciones constitucionales, por definir el título de imputación del daño atendiendo a la intervención que los distintos sujetos implicados tienen en la producción del mismo y entendiendo, en particular, que los perjuicios generados por la irrupción de una especie cinegética en la vía pública solo pueden ser racionalmente imputados al titular de la explotación adyacente, cualquiera que sea su condición (pública o privada), si ha existido una concreta acción de caza mayor en el mismo día o en las doce horas previas al accidente.

Es por ello que se considere racional que cuando un animal vague libremente por una carretera, se atribuya la responsabilidad de los accidentes provocados por aquel al titular del aprovechamiento cinegético o al propietario del terreno, como sucedía en el sistema anterior a la reforma introducida por la Ley 6/2014, puede suponer una imputación completamente arbitraria de la responsabilidad.

Una vez admitida a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, resulta interesante traer a colación lo sostenido por el Ministerio Fiscal en relación con ella. Aboga por la estimación de la cuestión, precisando que el objeto de la misma se ha de circunscribir a los dos primeros párrafos de la disposición adicional novena de la LSV 1990, pues los términos en los que se ha planteado el litigio llevan a que la imputación de responsabilidad a la Administración autonómica se funde en su calidad de titular de la explotación cinegética, no en la de propietaria de la vía pública.

Considera que el artículo 106.2 de la CE configura un sistema resarcitorio completo que se caracteriza por fijar una responsabilidad «objetiva y directa» para los entes públicos, lo que ha originado un progresivo desplazamiento de la responsabilidad por los daños causados por especies cinegéticas, de la esfera de la entidad titular de la explotación (o de los terrenos) a la del conductor del vehículo, que ha llegado, en la configuración normativa concretamente cuestionada, a colisionar frontalmente con el aludido sistema general de responsabilidad de los entes públicos.

Así, el precepto legal controvertido, al asentarse en una regla general de responsabilidad del conductor para la que admite solo concretas excepciones, no se ajusta al marco constitucional establecido en el artículo 106.2 de la CE, ya que la única causa de exoneración de responsabilidad para la Administración titular de la explotación cinegética habría de ser, de acuerdo con la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el acaecimiento de hechos que puedan determinar una ruptura del nexo de causalidad, lo que estaría reservado para aquellos que comportan fuerza mayor –única circunstancia admitida por la

ley con efecto excluyente—, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o padecimiento del daño o la gravísima negligencia de esta siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla.

En definitiva, la remisión del artículo 106.2 de la CE al desarrollo legislativo no puede, en modo alguno, explicarse como una mera autorización al legislador para que determine el régimen jurídico de la responsabilidad de la Administración, sino más bien como una cláusula de cierre que permita al legislador concretar la forma en que una responsabilidad puede ser exigida, lo que permite, a título de ejemplo, y de conformidad con lo declarado por el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/2016, de 1 de febrero, optar «por un régimen centralizado en el que las reclamaciones de indemnización contra la Administración, por los daños y perjuicios causados por su personal, han de dirigirse directamente, y en todo caso, contra aquella, suprimiéndose la posibilidad de promover la acción contra el empleado público causante del daño, a excepción de los casos de una eventual responsabilidad por vía penal».

Pues bien, tras una extensa exposición de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración, el Tribunal Constitucional entiende, con un alcance general, que resulta contrario al artículo 106.2 de la CE una regla legal de responsabilidad en la que, una vez constatada la contribución causal de la actividad administrativa en el daño efectivamente verificado y a pesar de la actuación completamente diligente del administrado (en este caso, del conductor), se exonerase, sin más, a la Administración actuante, ignorando la posible concurrencia de un título de imputación que pudiera servir para atribuirle la responsabilidad del daño.

En este sentido se nos dice que el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no solo de examinar la relación de causalidad, sino también la de formular un juicio de imputación del daño que permita conectar suficientemente el perjuicio producido con la actividad desarrollada por el agente del mismo, en este caso por una Administración pública, es decir, responsabilidad objetiva no es responsabilidad automática.

Pues bien, sentadas las anteriores premisas, el Tribunal Constitucional, a partir de la no concurrencia en el caso que nos ocupa de una acción de caza mayor que implique el desplazamiento de la responsabilidad hacia el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario del terreno, apunta que ha de ser el órgano judicial competente el que, aplicando las reglas generales de la responsabilidad patrimonial, deberá determinar si cabe atribuir a la Administración titular de la vía algún grado de responsabilidad, a la vista de lo expresado en la vigente Ley 40/2015 (arts. 32 y ss.).

Por todo ello, el Tribunal Constitucional alcanza la conclusión de que, en un supuesto como el ahora planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servi-



cio público, la disposición adicional novena de la LSV 1990 solo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 de la CE, si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor.

Por último, hacer alusión a la presencia de dos votos particulares discrepantes con el fallo de la mayoría, en los que se plantean unas fundadas dudas acerca de la constitucionalidad del precepto cuestionado, toda vez que para salvar su conformidad a la Constitución se ha de acudir a una interpretación del mismo que ignora su contenido, debiendo acudirse a las reglas generales recogidas tanto en la Constitución como de la propia Ley 40/2015. De esta manera, aluden a que hubiera sido más preciso declarar directamente su inconstitucionalidad por no ajustarse, precisamente, al espíritu del artículo 106.2 de la CE.