

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ063613

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sentencia 112/2018, de 17 de octubre de 2018

Pleno

Cuestión de inconstitucionalidad núm. 95/2018

(BOE de 20 de noviembre de 2018)

**SUMARIO:**

**Responsabilidad patrimonial de la administración. Accidentes de tráfico. Responsabilidad objetiva. Reserva de caza.** Accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas y supuestos de responsabilidad de la administración. 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, y señalar 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. Votos particulares.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 106.2.

Ley 6/2014, de 7 de abril, de Modificación 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, art. 1.

Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por la que se aprueba la Ley de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, Disposición adicional. 9.<sup>a</sup>.**PONENTE:***Don Antonio Narváez Rodríguez.*

ECLI:ES:TC:2018:112

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 95-2018, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño en relación con 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. Han comparecido y

formulando alegaciones el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Real Federación Española de Caza y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narvárez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. En fecha 8 de enero de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el oficio de 29 de diciembre de 2017 del Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño al que se adjunta testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento abreviado 46-2015-B, tramitado ante dicho órgano judicial. Dicho testimonio incluye el Auto de 15 de diciembre de 2017 por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado trigésimo, del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) 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, por estimar que dicho precepto podría resultar parcialmente contrario al artículo 106.2 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 28 de julio de 2014, doña M.L.E. interpuso reclamación administrativa previa ante la Dirección General de Medio Natural de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de la Rioja, reclamando la cantidad de 1499,70 € en concepto de responsabilidad patrimonial. El importe reclamado se correspondía, según se explicaba en el escrito presentado, con el coste de los daños materiales sufridos por el vehículo de titularidad de la reclamante como consecuencia de que el día 10 de junio anterior y en el punto kilométrico 30,300 de la carretera LR-113, el vehículo de su propiedad había atropellado un ciervo que, procedente de los terrenos adyacentes a la vía, había invadido la calzada.

La reclamación presentada ponía de relieve que los dos polígonos adyacentes a dicho punto kilométrico formaban parte de la «Reserva Regional Cameros-Demanda», de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, estando destinados al aprovechamiento cinegético de caza mayor, concretamente a la caza de ciervos.

b) La reclamación previa fue desestimada por resolución de 3 de diciembre de 2014 del secretario general técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, que señalaba, en primer lugar, que la Ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja, dispone en su artículo 13.1 que «[l]a responsabilidad por los daños producidos por las especies cinegéticas en todo tipo de terrenos se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación». Seguidamente, indicaba que, según doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de La Rioja, «la responsabilidad de los titulares de aprovechamientos cinegéticos es de naturaleza civil, aunque, eventualmente, dichos titulares sean personas jurídico-públicas». Esto determina que resulte de aplicación la «legislación civil estatal para fijar la responsabilidad civil de los aprovechamientos cinegéticos, en concreto la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial».

A continuación, constataba la resolución que la concreta norma aplicable al caso es la disposición adicional novena de la Ley estatal de tráfico, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, ya que esta última norma entró en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el «BOE», que tuvo lugar el día 8 de abril de 2014, habiéndose producido el evento causante del daño en fecha 10 de junio de 2014.

La resolución indica, asimismo, que la referida disposición adicional contiene tres supuestos de responsabilidad: (i) la general del conductor respecto de los daños causados a personas y bienes, (ii) la que corresponde al titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, al propietario de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia de una acción colectiva de caza mayor realizada el mismo día o que haya concluido doce horas antes del accidente, y (iii) la que corresponde al titular de la vía por 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. La resolución estima que, en el concreto supuesto planteado, ninguna de estas reglas llevaría a tener por responsable a la Administración autonómica, pues:

(i) el atestado de la Guardia Civil sobre las causas del accidente pone de relieve que este se produjo en el punto kilométrico 30,300 de la carretera LR-113, de titularidad de la comunidad autónoma;

(ii) el informe de 29 de septiembre de 2014, emitido por el servicio de carreteras de la administración autonómica señala que esa vía pública dispone de señalización de aviso de fauna silvestre en ambos márgenes de la carretera (en los puntos kilométricos 29+905, margen izquierda, y 34+090, margen derecha) y que, de acuerdo con la legislación de carreteras, no se trata de una vía que deba contar con valla de cerramiento, lo que excluye la responsabilidad del titular de la vía, y

(iii) el informe de 9 de septiembre de 2014 del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca de la Comunidad de La Rioja pone de manifiesto que, en la fecha del accidente, no hubo ninguna acción colectiva de caza mayor, al ser día inhábil, como tampoco la hubo en las doce horas inmediatamente anteriores al accidente, lo que excluye la responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético.

De acuerdo con la documentación indicada, la resolución concluye que «no concurre ninguna de las circunstancias exigidas por la normativa referida».

c) El día 12 de febrero de 2015, la reclamante interpuso demanda ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, que fue turnada al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1, dando lugar al procedimiento abreviado 46/2015-B. En la demanda, la recurrente afirma que las Reservas Regionales de Caza de la Administración «prestán un servicio público a los ciudadanos en materia de conservación de fauna silvestre, al regular el ejercicio de la caza, preservando determinadas especies de animales para evitar su desaparición». Por ello, los daños ocasionados por el accidente sufrido entran dentro, según razona, del ámbito de la «responsabilidad objetiva» de la administración autonómica, «en tanto en cuanto viene prestando un servicio público a través de dichas Reservas Regionales de Caza». Añade que la responsabilidad de la Administración titular del aprovechamiento también deriva de la aplicación analógica de los artículos 1905 y 1906 del Código civil, expresivos de una responsabilidad civil por riesgo respecto de los daños causados por animales extraviados y de los daños producidos a las fincas colindantes a una heredad de caza.

d) Celebrada la vista el día 30 de junio de 2016 y quedando las actuaciones concluidas para sentencia, la Magistrada titular del Juzgado dictó auto de 11 de octubre de 2017, con la siguiente parte dispositiva: «Dentro del plazo para dictar sentencia, pudiendo ser la disposición adicional 9.ª del texto refundido de la Ley sobre Tráfico contraria al art. 106 de la Constitución Española, y puesto que depende el sentido estimatorio o desestimatorio de la Sentencia de la validez de esta disposición adicional 9.ª, acuerdo: dar audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común e improrrogable de 10 días, puedan alegar lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, o sobre el fondo de ésta».

e) Las alegaciones del Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja tuvieron entrada en el órgano judicial el día 3 de noviembre de 2017. Tras poner de relieve la impertinencia del planteamiento de la cuestión por haberse superado con creces el plazo legalmente previsto para dictar Sentencia, el Letrado afirma que otros órganos judiciales han valorado y descartado la posibilidad de plantear la misma cuestión de inconstitucionalidad. Cita, en particular, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.1 de Soria de 24 de marzo de 2015, en la cual se pone de manifiesto que el artículo 106.2 CE se remite a «los términos establecidos por la ley», lo que lleva al órgano judicial actuante en tal ocasión a descartar que el precepto deba ser interpretado como un sistema autosuficiente de responsabilidad objetiva plena.

Siguiendo esta línea de razonamiento, el Letrado de La Rioja considera que «la Constitución no establece un sistema de responsabilidad objetiva en los términos que plantea el Auto de 11 de octubre de 2017», siendo relevante, a su juicio, que el planteamiento jurídico del juez no se base directamente en el tenor literal del artículo 106.2 CE sino, más bien, en el desarrollo normativo del mismo que se contiene en la ley de procedimiento administrativo. En la Constitución no aparece, en definitiva, un «derecho absoluto» a la indemnización, remitiéndose, en realidad, el texto constitucional a la configuración legal posterior, dentro de la cual se sitúa la disposición adicional novena de la Ley de tráfico, que distribuye legítimamente los riesgos de la conducción y los riesgos creados por la caza.

f) El día 6 de noviembre de 2017 quedaron registradas las alegaciones de la demandante en las que manifestaba su conformidad con el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, pues la norma sujeta a eventual enjuiciamiento constitucional supone que «el particular que resulta afectado por un siniestro como el que nos ocupa, sin mediar culpa o negligencia alguna por el conductor que le sea imputable, se ve compelido a soportar un daño que jurídicamente no tiene la obligación de soportarlo, con lo que vulnera y afecta directamente al derecho a ser indemnizado que reconoce el art. 106.2 de la Constitución española».

g) En fecha de 13 de noviembre de 2017 tuvieron entrada en el órgano judicial las alegaciones del Ministerio Fiscal que, tras un minucioso examen de los antecedentes, concluye que los juicios de aplicabilidad y relevancia han sido correctamente formulados, advirtiendo, no obstante, el *custos legis* que el parecer sobre la cuestión de

fondo queda reservado al trámite específico que, en su caso, haya de tener lugar ante el propio Tribunal Constitucional.

h) En fecha 15 de diciembre de 2015, el órgano judicial dictó Auto disponiendo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

3. En el Auto de 15 de diciembre de 2017, por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, se expone, en primer lugar, que el objeto del litigio es una reclamación contra la Comunidad Autónoma de La Rioja en su calidad de titular de dos polígonos de caza, en los que «presta un servicio público en materia de conservación de la fauna silvestre, al regular el ejercicio de la caza, preservando determinadas especies de animales para evitar su desaparición». Señala, asimismo, que resulta de aplicación al caso la disposición adicional novena de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos de motor y seguridad vial, aprobada por el Real Decreto Legislativo 339/1990, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril. Dicha norma se ocupa del régimen de responsabilidad civil aplicable a los daños derivados del atropello de ejemplares de especies cinegéticas.

Con el precepto actualmente en vigor, la titular de la potestad jurisdiccional entiende que «el conductor siempre asume la responsabilidad de los daños por colisión con una especie cinegética», siendo responsables por excepción: (i) 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 (ii) el titular de la carretera cuando no haya reparado la valla de cerramiento previamente instalada o no haya colocado la señalización específica.

La Magistrada considera que esa regulación «es contraria a la responsabilidad objetiva de la Administración, que se configura en el artículo 106.2 de la Constitución española», pasando, tras esta introducción, a explicar los fundamentos de este parecer. Expone, en primer lugar, que «el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración» parte «necesariamente» del artículo 139 de la Ley 30/1992, vigente al tiempo de los hechos, que establece la responsabilidad por los daños que sean «consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos». El artículo 141.1 de la misma ley añade que «sólo serán indemnizadas las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley». Aclara la Magistrada que dicho régimen legal sigue siendo el vigente, pues los artículos 32 y 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, reproducen la redacción de las normas aludidas. El Auto considera que estos preceptos «establecen, en sintonía con el artículo 106.2 de la Constitución española, un sistema de responsabilidad patrimonial» caracterizado por ser unitario (esto es, aplicable a todas las administraciones públicas), general (abarcando toda actividad derivada del funcionamiento de los servicios públicos, aunque esté gestionada por particulares), directo (sin perjuicio de la eventual acción de regreso), objetivo (pues prescinde de la culpa, dependiendo en exclusiva de la relación de causalidad con el riesgo generado por el servicio público) e integral (en cuanto busca la reparación completa del daño). La objetividad de este sistema de responsabilidad supone que «lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión», entendiéndose que dicha antijuridicidad existe cuando «el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño». La Administración resulta, así, responsable aunque no haya ilicitud alguna en su proceder, esto es, aunque no se haya producido «infracción de normas o preceptos establecidos en la materia».

A ese sistema general debe ajustarse, según señala a continuación el auto, el «régimen específico en materia de responsabilidad patrimonial en materia de caza y de tráfico», régimen en el que destaca el artículo 13 de la propia Ley 9/1998, de caza de La Rioja, que se remite en su apartado primero a la «legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación», esto es, a la ya mencionada disposición adicional novena de la Ley de tráfico. Dicha norma, en su redacción originaria introducida por la Ley 17/2005, habría admitido, según afirma el Auto, una interpretación conforme a la Constitución. Aunque ya entonces la nueva norma ponía de relieve «un cambio de orientación hacia una responsabilidad más limitada de la Administración, basada en el concepto de culpa» —línea interpretativa que siguieron varios órganos judiciales—, esta primera redacción legal admitía una interpretación conforme a la Constitución gracias, según afirma la Magistrada, a la utilización de «herramientas de teoría lingüística» y a la valoración del «contexto histórico». En cambio, el texto resultante de la reforma de 2014, que es el aplicable al caso planteado, no admite ya la conciliación interpretativa con el sistema objetivo de responsabilidad, siendo claro que la responsabilidad de la Administración titular del aprovechamiento cinegético, de los terrenos o de la vía pública, sólo se produce en los limitadísimos supuestos que están expresamente contemplados por la norma.

Expuesta, en esos términos, la regulación cuestionada y la infracción constitucional que se denuncia, el auto explicita, acto seguido, los juicios de aplicabilidad y relevancia. Según destaca, si la norma cuestionada es reputada constitucional, la sentencia habría de ser desestimatoria de la pretensión indemnizatoria entablada por la

demandante. En cambio, de concluirse que el precepto infringe el artículo 106.2 CE, resultaría de aplicación el régimen general de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992 (actuales arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015), pues hay 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».

Insiste, en este punto, el Auto en que la norma introducida en 2014 no puede conciliarse con el sistema de responsabilidad objetiva que rige para las administraciones públicas, añadiendo que es, asimismo, «absolutamente contrario a nuestra tradición jurídica», basada en el Derecho romano, en la que los daños causados por animales constituyen una manifestación tradicional de responsabilidad objetiva imputable a su titular. Así lo acreditaría el todavía vigente artículo 1905 del Código civil (CC) y la regla tradicional de responsabilidad por daños causados por animales cinegéticos contenida en la Ley de caza estatal 1/1970, de 4 de abril (art. 33.1), que hace responsable al titular del aprovechamiento cinegético y, subsidiariamente, al propietario de los terrenos. De este modo, la norma cuestionada «introduce una excepción a los principios generales de la responsabilidad por daños causados por animales, sostenidos desde la tradición romana hasta el presente».

A continuación, el Auto enumera las «razones de derecho que hacen relevante e insuperable esta fricción entre la disposición adicional y la Constitución», que serían las siguientes: (i) la falta de motivación del régimen de responsabilidad introducido por el legislador, pues ni en 2005 ni en 2014 se dio explicación alguna que acompañara el cambio legislativo introducido; (ii) la falta de competencia del legislador estatal, ya que la Ley 6/2014, de 7 de abril, se dicta en el ejercicio de «competencias estatales en materia de tráfico, pero no en el ejercicio de las competentes exclusivas en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 y 149.1.18 de la Constitución, como correspondería a la clase de responsabilidad que se dirime en esta clase de accidentes», siendo posible, incluso, que se haya conculcado la competencia autonómica en materia de caza resultante del artículo 148.1.11 CE; (iii) el conflicto de intereses entre los riesgos generados por la conducción y los que resultan de la caza no está «estudiado ni resuelto de manera justificada» en la regulación cuestionada, que no ha hecho «un auténtico balance de beneficios y cargas por sectores ni un estudio comparado de los intereses implicados»; (iv) el carácter lucrativo de la explotación de la caza hace, en cambio, «evidente e ineludible» acudir a «la lógica interna de la actividad, pues quien se sirve de los animales y obtiene un beneficio con ellos debería responder de los riesgos que dicha actividad conlleva; uno de los cuales, y no el menor, es la invasión de las vías de circulación por los individuos de las especies cinegéticas explotadas»; (v) el carácter permanente y no puntual de la actividad de servicio público, ya que no estamos ante una molestia ocasional que haya de ser soportada transitoriamente por el ciudadano, sino ante un riesgo permanente; (vi) la inversión del sistema de responsabilidad patrimonial, pues se impone al administrado, como regla, el deber de soportar el daño; (vii) la insuficiencia del mero riesgo generado por la conducción para justificar tal inversión, pues «el conductor conduce por la red de carreteras que diseña la Administración, que decide no solo su trazado sino, también, la necesidad de su construcción» sin que esté «en el poder de decisión del administrado hacer pasar la carretera por otro lado y evitar tales atropellos»; (viii) la utilización de criterios de imputación objetiva del daño (como la colocación de señales de advertencia y la reparación de vallas), que atienden «a la antijuridicidad subjetiva desde constructos del Derecho penal, es decir, a la responsabilidad por el daño causado debido a la falta de previsión y a la no evitación del resultado cuando se puede prever y evitar»; (ix) la selección de concretas medidas de prevención, descartando la utilidad de otras; (x) la ampliación del concepto de fuerza mayor a todos aquellos supuestos en que el accidente tiene lugar a pesar de haberse cumplido las concretas medidas precautorias contempladas expresamente en la ley y (xi) la ruptura, en definitiva, con el «patrón o estructura típica de la responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones Públicas», consistente en «sentar la responsabilidad extracontractual cuasi objetiva de la Administración» y «seguidamente, identificar el deber jurídico del administrado de soportar el daño».

Los argumentos aludidos llevan a la Magistrada a concluir que la inconstitucionalidad que aprecia en la norma cuestionada tiene alcance puramente parcial, de modo que la disposición adicional novena (actualmente, séptima) sería contraria a la Constitución «si se aplica a la administración municipal, autonómica o estatal gestora del aprovechamiento cinegético o dueña del terreno» o «si se aplica al titular de la carretera donde sucede el accidente», no resultando, en cambio, inconstitucional la referida norma «si se aplica a entidades privadas, como sociedades de cazadores, o a particulares dueños de terrenos acotados», pues en tales casos el régimen de responsabilidad introducido «no contradice lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución». No obstante, la Magistrada cierra su argumentación con un aviso: «no dejaremos de apuntar [afirma] que, en aquellos supuestos en los que el aprovechamiento cinegético sea disfrutado por una entidad privada en arrendamiento del acotado o por un particular dueño del terreno, como permite la legislación estatal de caza (art. 16) y permiten las leyes autonómicas de caza, esta disposición adicional novena vulnera el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución española, pues somete a régimen de responsabilidad por daño diferente a los particulares, según el

animal causante del accidente de tráfico sea un animal cinegético, de un lado; o sea, de otro lado, un animal salvaje no cinegético o un animal doméstico o domesticado como caballos, ovejas y vacas».

4. Mediante providencia de 6 de marzo de 2018, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión planteada, y, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), reservar para sí el conocimiento de la cuestión, dando traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el artículo 37.3 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el improrrogable plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes, así como publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» (lo que tuvo lugar en el «BOE» núm. 65, de 15 de marzo de 2018).

5. Por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de marzo de 2018 se recibió una comunicación del Sr. Presidente del Senado por la que se ponía en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de personación de esta Cámara en el procedimiento y por la que ofrecía su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el día 22 de marzo de 2018, se recibió una comunicación de la Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados por la que se ponía en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de personación de esa Cámara en el procedimiento y por la que ofrecía su colaboración, a los efectos del artículo 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la Asesoría Jurídica de la Secretaría General.

7. Mediante escrito registrado el día 22 de marzo de 2018, don Antonio Palma Villalón, Procurador de los Tribunales, en representación de la Real Federación Española de Caza, solicitó que se le tuviera por personado en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por diligencia de ordenación de 23 de marzo de 2018, se la tuvo por parte, y, conforme al artículo 37.2 LOTC, se le concedió un plazo de quince días para formular alegaciones.

8. En fecha 5 de abril de 2018, el Abogado del Estado presentó un escrito en el registro general de este Tribunal en el que suplicaba que se dictase sentencia por la que fuera desestimada la cuestión de inconstitucionalidad así promovida.

En el mencionado escrito, el Abogado del Estado señala, en primer lugar, que el órgano judicial plantea una hipótesis de inconstitucionalidad parcial exclusivamente derivada de la infracción del artículo 106.2 CE. En coherencia con la previa providencia de traslado, la parte dispositiva del Auto de planteamiento no se refiere más que a dicho precepto constitucional, razón por la cual la inconstitucionalidad que se reprocha a la disposición cuestionada sólo se manifiesta en su concreta aplicación a las Administraciones Públicas titulares de explotaciones cinegéticas, pues sólo en tales casos puede llegar a vulnerar el mandato constitucional que exige que dichas administraciones queden sometidas a un régimen de responsabilidad estrictamente objetivo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 106.2 CE. Por ello, aunque el Auto de planteamiento, a mayor abundamiento, contenga argumentos sobre la posible violación del derecho a la igualdad (art. 14 CE), por la posición de privilegio en la que quedarían los explotadores privados de actividades cinegéticas, o razonamientos relativos a la posible arbitrariedad del precepto por su insuficiente motivación o por la ausencia de justificación de los criterios generales de imputación del daño aplicables a todo tipo de sujetos jurídicos, lo cierto es que todas estas consideraciones, al desbordar el supuesto de inconstitucionalidad parcial que formalmente se denuncia, habrían de quedar, a su juicio, fuera de la consideración del Tribunal.

Y lo mismo debe decirse, según añade el representante de la Administración General del Estado, de la posible inconstitucionalidad de índole competencial que, con referencia al artículo 148.1.11 CE, se insinúa, asimismo, en un momento dado, en el Auto de planteamiento. La cuestión, en definitiva, sólo ha sido planteada en relación con el artículo 106.2 CE, único precepto al que se refiere formalmente y sobre el que se dio audiencia a las partes.

En cuanto al fondo del asunto, el Abogado del Estado considera, en primer lugar, que «sin perjuicio de la unidad de fuero y de la unificación de su régimen, por el legislador ordinario (art. 35 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)», estamos 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». Bajo este punto de vista, la confrontación que la Magistrada sugiere con el artículo 106.2 CE no sería viable, pues este

precepto constitucional solo se refiere a la responsabilidad patrimonial en la que incurre la Administración como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que sea aplicable a una hipótesis, como la ahora suscitada, en la que la posición de la Administración no difiere de la que, en el mismo supuesto, correspondería a un particular en el ejercicio de su actividad privada. Añade, en cualquier caso, que el texto del artículo 106.2 CE pone de manifiesto que el concreto sistema de responsabilidad patrimonial de los entes públicos requiere de interposición legislativa, tal y como, según afirma, ha establecido la propia Sala Tercera del Tribunal Supremo. Por lo tanto, no puede confundirse la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo, en relación con el sistema legal en su conjunto, con una interpretación jurisprudencial de la Constitución misma. En esta línea de argumentación también se manifiesta, según glosa, un nutrido grupo de especialistas de la doctrina científica, que estiman que el artículo 106.2 CE contiene una garantía institucional de la responsabilidad civil de la Administración española pero no un sistema de responsabilidad objetiva global, sistema que sería, en todo caso, el resultado del desarrollo legislativo de tal cláusula constitucional. La Constitución «no impone un sistema determinado de responsabilidad patrimonial administrativa, pudiendo alcanzar la necesaria configuración legal del instituto resarcitorio la definición de los elementos configuradores del régimen de responsabilidad de cada sector de la actividad administrativa».

Con esta premisa, el Abogado del Estado estima que el precepto cuestionado no infringe el artículo 106.2 CE, pues el legislador, a través de dicha norma, no ha vaciado 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. Según manifiesta el Abogado del Estado «[e]l legislador de la disposición adicional novena, en uso de su libertad de configuración ... concreta así de un modo racional cuándo un animal se puede entender 'procedente' de un terreno determinado, pues el hecho de que un animal que vaga libremente, atravesase un terreno y salga a la carretera, y por ello se impute la responsabilidad del 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».

Añade el Abogado del Estado que esta opción legislativa no excluye, en cualquier caso, la posibilidad de acudir al artículo 1902 CC en cualquier supuesto en el que se encuentre una razón legal, distinta al desarrollo de una acción de caza, que pueda considerarse suficiente para imputar el daño al titular de la explotación. Se regula, pues, un supuesto de hecho concreto, que no excluye la apreciación de las circunstancias específicas de cada caso. Por ello, la cuestión de inconstitucionalidad ha de ser desestimada.

**9.** Mediante escrito registrado el 6 de abril de 2018, don Jorge Deleito García, Procurador de los Tribunales, en representación Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja solicitó que se le tuviera por personado en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Por diligencia de ordenación de 9 de abril de 2018, se la tuvo por parte, y, conforme al artículo 37.2 LOTC, se le concedió un plazo de quince días para formular alegaciones.

**10.** Mediante escrito presentado el día 17 de abril de 2018, la representación de la Real Federación Española de Caza formuló alegaciones solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

En sus alegaciones, la entidad comparecida se remonta a los orígenes del supuesto de hecho regulado en la disposición cuestionada, considerando que los atropellos en vías de circulación rurales sólo recientemente, con la ampliación y modernización de nuestra red de carreteras, han pasado a constituir un verdadero problema social, lo que explica que no haya existido una regulación específica hasta tiempos muy recientes. Según argumenta, es erróneo entender, como hace el Auto de planteamiento, que el artículo 1906 del Código civil (de 1889) o el artículo 33.1 de la Ley estatal de caza (de 1970) ya hicieran alusión a estos supuestos, pues tales preceptos sólo contemplaban las hipótesis propias del momento histórico, referidas a los daños ocasionados por piezas de caza en terrenos agrícolas, ganaderos o forestales adyacentes a una heredad de caza. En realidad, según argumenta, no hay jurisprudencia documentada sobre accidentes derivados de atropellos de animales hasta el año 1992. Se trata, pues, de un problema reciente al que el legislador ha tenido que hacer frente *ex novo*, dilucidando qué regulación puede ajustarse mejor a la etiología del daño y tratando de perfilar y perfeccionar progresivamente dicha regulación para evitar que produzca resultados desproporcionados o injustos.

La Real Federación Española de Caza considera, con este fundamento, que la adecuada comprensión del supuesto de hecho regulado (accidentes derivados del atropello de especies cinegéticas) exige que sea contemplado como lo que realmente es: un accidente de tráfico y no un accidente de caza. Con tal premisa, pone

de manifiesto que el atropello de un animal doméstico sería visto, claramente, como un accidente de tráfico en el que cabría plantear la imputación del daño al propietario del animal, y si el atropellado fuera una persona (un conductor detenido en el arcén o un peatón), o si se tratase de un accidente causado por una rama situada en la calzada o por un animal salvaje no cinegético, también sería evidente, según se afirma, que estaríamos ante un accidente de tráfico «en el que el único responsable sería el conductor y la compañía aseguradora del mismo». No entiende, por ello, la entidad federativa que el Auto de planteamiento realice lo que, a su juicio, constituye un cambio arbitrario de perspectiva en un supuesto de hecho completamente análogo, como es, en su opinión, el del atropello de un animal salvaje que es susceptible de aprovechamiento cinegético. La Magistrada considera que en tal caso el conductor del vehículo es una víctima, sin aclarar suficientemente de dónde extrae semejante conclusión. Y tal aclaración, afirma la entidad, sería precisa pues la doctrina constitucional sobre la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) exige que el reproche al legislador se sustente en premisas fácticas suficientemente asentadas y en razonamientos de lógica impecable. Frente al criterio del órgano judicial, las máximas de experiencias acreditadas en el estudio del tráfico viario demostrarían, según se alega, que estos accidentes vienen normalmente provocados porque el vehículo implicado no circula a una velocidad adecuada a la vía y a las concretas circunstancias de visibilidad (pues tales accidentes se producen normalmente, como en el caso que se plantea, en franjas horarias de escasa luminosidad, sobre todo de noche). De ahí, añade, que los vehículos que cuentan con tacómetro (cuyos conductores se ven incitados a no superar la velocidad permitida) no se vean implicados en este tipo de accidentes, según acreditarían las estadísticas.

Para la entidad comparecida, no sólo las premisas fácticas de las que parte el órgano judicial serían desacertadas. La hipótesis jurídica según la cual el titular de un aprovechamiento cinegético es responsable de un animal salvaje, por el mero hecho de tratarse de una especie cinegética (esto es, susceptible de ser cazada), es igualmente errónea. Existe, según se alega, una tradición jurídica asentada que, en nuestro Derecho, distingue entre el animal doméstico, que tiene dueño, y el animal salvaje, del que nadie es propietario. Hay, así, animales salvajes susceptibles de ser lícitamente cazados que no pierden, por ello, su condición originaria de *res nullius* hasta el momento mismo de su captura, que es, según declara el propio artículo 11 de la Ley de caza de La Rioja, el instante en el que el cazador adquiere la propiedad de la pieza.

Concluye, por ello, que resulta «increíble, desde el punto de vista jurídico, que se quiera hacer una eliminación y derogación, de un plumazo, de toda la historia normativa relativa a la distinción de animales domésticos con dueño y animales salvajes de caza, cuya condición esencial es que carecen de todo dueño». Los antecedentes históricos a los que alude el auto de planteamiento, que ligan la propiedad del animal con la imputación del daño, se refieren a animales domésticos o fieros (de circos o zoológicos), esto es, a animales que tienen dueño. No es el caso del animal salvaje cinegético, que es el contemplado en la disposición legal cuestionada.

Tampoco resulta razonable, según alega la entidad, fundar la responsabilidad en la llamada «teoría del beneficio», pues «la simple existencia de una actividad con beneficio de disfrute o económico no justifica que deba responder de todos los resultados dañosos que se produzcan en su cercanía», pues, si se atropella a un peatón que acaba de salir de un centro comercial, «a nadie se le ocurre condenar a los grandes almacenes porque sean una empresa que obtiene muchos beneficios». Además, el beneficio es en este caso completamente incierto, pues el titular del predio colindante no es beneficiario exclusivo del animal salvaje, que carece de dueño y que «puede ser cazado cinco años más tarde en un acotado a decenas de kilómetros, o morir de una enfermedad, o comido por los lobos, como vemos todos los días en nuestros montes». No hay, por tanto, una exclusividad de beneficio que fundamente la aplicación de ese título de imputación de la responsabilidad.

Y lo mismo puede decirse de la imputación fundada en el riesgo, pues la simple existencia de un coto de caza no implica un mayor riesgo, sino «justo lo contrario», dado que «desde el momento en que en una zona rural se deja de cazar, las especies que no tienen predadores proliferan de una forma vertiginosa». Así, en provincias como Madrid o Barcelona se producen numerosos accidentes por atropellos de jabalíes en lugares donde no existen explotaciones cinegéticas.

Los fundamentos fácticos y jurídicos en los que se basa la cuestión planteada resultan, pues, erróneos, lo que determina, a juicio de la entidad comparecida, que aquella deba ser desestimada.

**11.** El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones en el registro general de este Tribunal el día 4 de mayo de 2018, interesando en él la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad y que se declare inconstitucional y nula la disposición adicional novena de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, modificada por la Ley 6/2014, de 7 de abril.

Tras una minuciosa exposición de los antecedentes de hecho, considera el Fiscal General del Estado que el objeto de enjuiciamiento del Tribunal ha de circunscribirse a la posible violación del artículo 106.2 CE y ello,



además, sólo en la medida en que dicha vulneración pueda achacarse a los dos primeros párrafos del precepto cuestionado. En efecto, según alega, sólo el artículo 106.2 CE fue invocado por el órgano judicial en su providencia de traslado a las partes y, aunque el Auto de planteamiento mantiene la coherencia formal con esa decisión al plantear la cuestión sólo por dicho título, a lo largo de sus fundamentos se deslizan argumentos que llevan a extender el reproche de inconstitucionalidad a la posible desigualdad generada en relación con los titulares de otras explotaciones, a la eventual ausencia de cobertura competencial de la regulación estatal o a la hipotética arbitrariedad legislativa en la fijación general de los títulos de imputación para todo tipo de sujetos jurídicos, públicos o privados. Afirma el Fiscal General que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no puede ser modificado, de acuerdo con la propia doctrina constitucional, en el momento de elevarse la cuestión, por lo que estos argumentos, formulados a mayor abundamiento, no deben conducir a equívoco: la cuestión planteada tiene por objeto exclusivo la violación del artículo 106.2 CE.

La aludida violación sólo puede ser enjuiciada, según añade el máximo representante del Ministerio Fiscal, en relación con los dos primeros párrafos de la disposición legal cuestionada, 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. Y, así, tal y como se reconoce en el fundamento jurídico segundo del Auto de planteamiento, la propia demanda entablada ante el órgano judicial se dirige contra «la Comunidad Autónoma en cuanto titular de los polígonos de caza 01VNTR y 04VNTR que forman parte de la reserva regional de Cameros-Demanda, donde ocurrió el accidente y en donde la Administración presta un servicio público en materia de conservación de la fauna silvestre, al regular el ejercicio de la caza, preservando determinadas especies de animales para evitar su desaparición». Por tal razón, el párrafo tercero del precepto cuestionado, relativo a la responsabilidad del titular de la carretera, no resulta aplicable ni relevante para resolver el caso, no pudiendo versar sobre él el juicio de constitucionalidad.

Realizadas estas precisiones sobre el objeto del proceso, afronta el Fiscal General del Estado el análisis de fondo del mismo a través de un extenso recorrido normativo que le lleva a considerar que el artículo 106.2 CE, según revelaría su desarrollo legal y jurisprudencial (que glosa con cita de los preceptos de la anterior y de la vigente ley de procedimiento administrativo y con respaldo de numerosos pronunciamientos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo), configura la base última de un sistema resarcitorio completo que se caracteriza por fijar una responsabilidad «objetiva y directa» para los entes públicos. Desde este prisma, afirma el Fiscal General que la línea de política legislativa que, desde la Ley de caza de 1970 hasta la actualidad, ha llevado al 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, 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 se asienta en una regla general de responsabilidad del conductor para la que admite sólo concretas excepciones, regla que «no se ajusta al marco constitucional establecido en el artículo 106.2 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 ésta siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla». Sólo esa ruptura de la conexión causal justificaría la exención de responsabilidad de la Administración pues, de otro modo, no sería una responsabilidad objetiva. Aporta, en este punto, el Fiscal General del Estado numerosas citas de pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que interpretan, en esos términos, el sistema legal de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas vigente en nuestro país.

Los limitados supuestos en los que la Administración titular del aprovechamiento cinegético (o de los terrenos) puede resultar responsable civil del daño desbordan, pues, a juicio del Fiscal General del Estado, el sistema de responsabilidad patrimonial fijado por el artículo 106.2 CE, lo que implica la «desprotección del administrado perjudicado en todos aquellos casos en los que, constante el funcionamiento del servicio público —ordenación, regulación y mantenimiento de las especies de caza—: o bien no existe actividad de caza, lo que no disminuye la posibilidad de producción del daño como consecuencia del funcionamiento del servicio público; o bien, sobre todo, en aquellas áreas que tuvieran un aprovechamiento cinegético especial ... en que nunca o en temporadas muy restringidas existiría una actividad de caza que dé cobertura a la eventual exigencia de responsabilidad».

Por todo ello, la norma legal cuestionada ha de reputarse, a juicio del Fiscal General del Estado, inconstitucional y nula por infracción del artículo 106.2 CE.

12. Mediante escrito presentado el día 4 de mayo de 2018, la representación del Gobierno de La Rioja formuló alegaciones solicitando la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. Para el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la argumentación del Auto de planteamiento es inconsistente, pues pretende fundar la vulneración del orden constitucional en una responsabilidad objetiva de la Administración que «no obstante, el propio Auto señala que es de configuración doctrinal». A su juicio, «[l]o cierto es que la Constitución no establece un sistema de responsabilidad objetiva», ya que la fijación definitiva de los títulos de imputación depende de la «configuración legal» a la que el propio artículo 106.2 CE se remite. Las leyes — algunas preconstitucionales— y la doctrina pueden haber apostado mayoritariamente por la fijación de un sistema global de plena objetividad pero «el problema es que para ser inconstitucional una ley ha de vulnerar la Constitución», pues «es la Constitución la que determina si es o no constitucional una ley». Y la Constitución ha establecido, según razona el Letrado, que la indemnización de los daños ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos sea indemnizada «en los términos establecidos por la ley».

Por ello, el precepto cuestionado no puede ser contrario a la Constitución; será a lo sumo contrario, siguiendo la argumentación del auto de planteamiento, a la tradición de Derecho romano, pero ni ello es causa de inconstitucionalidad, ni tampoco resulta tal afirmación del todo convincente pues, según afirma el representante del Gobierno de la Comunidad Autónoma, la Magistrada «olvida que en los tiempos del derecho romano no existían vehículos a motor que alcanzaran las velocidades que alcanzan los vehículos actuales, la circulación por las vías romanas no tenía la intensidad que tiene la circulación por las carreteras actuales y estos cambios respecto de la época romana han de considerarse tan radicales que sin duda suponen una razón de peso bastante para entender que la ley especial relativa a la circulación de vehículos a motor es lo que prima en esta regulación, porque es el riesgo por la circulación el determinante y no el riesgo por la existencia de animales en distintas propiedades (públicas o privada) que puedan cruzar las carreteras».

Por todo ello, el Letrado de la Comunidad Autónoma interesa la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

13. Mediante providencia de 16 de octubre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del proceso. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño promueve cuestión de inconstitucionalidad en relación con 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, por posible infracción del artículo 106.2 CE, en el entendimiento de que este último precepto constitucional establece un sistema puramente objetivo de responsabilidad patrimonial para las Administraciones públicas. El órgano judicial estima que la norma legal cuestionada, al hacer recaer sobre el conductor del vehículo la responsabilidad civil con la sola 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, resulta parcialmente inconstitucional, pues en todos aquellos supuestos en los que el titular de la explotación cinegética sea un ente público la responsabilidad patrimonial ha de corresponder, por mandato constitucional, a la administración implicada con la sola existencia de una conexión causal entre la actividad administrativa realizada y el daño finalmente ocasionado.

La inconstitucionalidad del precepto, postulada por el órgano judicial, es apoyada por el Fiscal General del Estado, oponiéndose, en cambio, a ella el Abogado del Estado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Real Federación Española de Caza, habiéndose consignado en los antecedentes los argumentos expuestos por todos ellos.

2. Norma cuestionada. La disposición adicional novena de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, lleva por rúbrica «responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas» y tiene la siguiente redacción, resultante de la reforma operada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, por la que se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, en vigor al tiempo en que tuvieron lugar los hechos objeto del proceso judicial subyacente:

«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 aquéllas.

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 aquél.

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.»

Ha de reseñarse que, en el vigente 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, la norma cuestionada pasa a ser la disposición adicional séptima, manteniendo la misma redacción cuya constitucionalidad es cuestionada por el órgano judicial.

**3. Delimitación previa de la duda de constitucionalidad.** Antes de entrar en el fondo de nuestro enjuiciamiento hemos de precisar, de acuerdo con lo alegado por las partes, cuál ha de ser el objeto del mismo:

a) Señala, en primer lugar, el Ministerio Fiscal que debe contraerse el examen de la duda de constitucionalidad a los contenidos normativos que resultan estrictamente aplicables al proceso judicial, ya que la cuestión de inconstitucionalidad es una modalidad procedimental en la que la función depurativa abstracta de la norma con rango de ley ha de circunscribirse a lo que resulte aplicable y relevante para la resolución del litigio entablado. Argumenta el Fiscal General del Estado que no se ha planteado, en ningún momento, en la contienda procesal suscitada ante el órgano judicial, la posible responsabilidad de la Administración titular de la vía pública, toda vez que la demanda se ha dirigido contra la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su exclusiva calidad de titular de la explotación cinegética. Por ello, según afirma, ha de descartarse todo pronunciamiento relativo a la constitucionalidad del párrafo tercero de la disposición adicional novena, que es el que se refiere específicamente a las circunstancias de las que puede deducirse la responsabilidad del titular de la vía.

Hay que coincidir, en este punto, con el Fiscal General del Estado ya que, tal y como ha quedado expresado en los antecedentes, la pretensión entablada por la parte actora va únicamente referida a la responsabilidad que pueda alcanzar a la Administración pública en cuanto titular de la explotación cinegética, no resultando, por tanto, aplicable al caso planteado el párrafo tercero de la disposición cuestionada, en el que se contempla la responsabilidad de la Administración titular de la vía pública. Por todo ello y tal y como postula el Ministerio Fiscal, la duda de inconstitucionalidad ha de entenderse referida a los dos primeros párrafos del precepto, que delimitan la responsabilidad del conductor del vehículo (demandante) y la del titular de la explotación cinegética (demandado), en este caso la Comunidad Autónoma de La Rioja.

b) Precisa, a su vez, el Abogado del Estado que la duda de inconstitucionalidad concretamente suscitada no va referida a los defectos de la regulación legal que pueden considerarse generales, esto es, comunes a cualquier supuesto dañoso, entrañe o no la intervención de una Administración pública, sino que el objeto del presente proceso constitucional debe contraerse a dilucidar si la regulación legal cuestionada es contraria al artículo 106.2 CE por contradecir el pretendido mandato constitucional de resarcimiento objetivo y universal de todo daño materialmente causado por un ente público. Por ello, los posibles defectos de regulación, como las consecuencias diversas que la opción legislativa entraña para distintas actividades económicas (art. 14 CE), o la justificación racional de la distribución de riesgos entre el explotador de la actividad cinegética y el conductor (art. 9.3 CE), han de considerarse ajenos a la presente cuestión de inconstitucionalidad. En la misma línea se manifiesta el Ministerio Fiscal, que recuerda en sus alegaciones que la providencia de traslado a las partes iba exclusivamente referida al artículo 106.2 CE y que no es lícito, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (por todas, STC 166/2007, de 4 de julio), introducir elementos nuevos en el Auto de planteamiento.

Hemos de coincidir con el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en que el órgano judicial ha considerado que la configuración legislativa del supuesto de hecho controvertido resulta contraria a un sistema de responsabilidad objetiva universal en el que ningún daño materialmente causado por la Administración puede dejar de ser resarcido, salvo los casos de fuerza mayor, sistema estrictamente objetivo de reparación que este Tribunal debe determinar si está incardinado en el texto del artículo 106.2 CE (único precepto que el órgano judicial reputa infringido). Es por tal razón por lo que el órgano judicial estima que la inconstitucionalidad del precepto resulta

parcial: no es la técnica legislativa misma la que infringe el orden constitucional, sino su aplicación a las administraciones públicas, en cuanto estas tendrían un régimen específico de responsabilidad derivado del artículo 106.2 CE. Por ello, no podemos dilucidar en el presente proceso si la regulación legal cuestionada resulta mínimamente racional desde el punto de vista de la técnica de asignación de la carga económica del daño. Cualquier perspectiva ligada a la concreta técnica legislativa de configuración del título de imputación del daño, al desbordar los límites del artículo 106.2 CE, resulta ajena al presente proceso constitucional.

Una duda de constitucionalidad de este tipo, fundada en la posible arbitrariedad del legislador, ya ha sido, de hecho, planteada en una cuestión de inconstitucionalidad precedente, que no resultó acreedora de un pronunciamiento sobre el fondo, al no haber sido suficientemente argumentada por parte del órgano judicial, que ni siquiera asumía claramente la duda como propia (STC 57/2018, de 24 de mayo, FJ 2). Con menos motivo podemos ahora introducirnos en esa problemática, desbordando el ámbito estricto de la cuestión que se nos plantea, que no va formalmente referida a ese concreto vicio de inconstitucionalidad, sino a la vulneración del artículo 106.2 CE.

Nuestro examen ha de quedar, en definitiva, ceñido a la duda de constitucionalidad que el órgano judicial nos ha puesto de manifiesto: la oposición de los dos primeros párrafos del precepto cuestionado al sistema de responsabilidad puramente objetiva de las administraciones públicas que, según se afirma en el Auto de planteamiento, se contiene en el artículo 106.2 CE.

c) Circunscrita la duda de constitucionalidad a los dos primeros párrafos del precepto cuestionado en la medida en que pueden ser contrarios al artículo 106.2 CE, hemos de aclarar, finalmente, que, frente a lo que alega el Abogado del Estado, nos encontramos en un supuesto de hecho en el que concurre una actividad administrativa susceptible de someterse a las exigencias indemnizatorias que dicho precepto constitucional asocia a los daños que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Los terrenos adyacentes a la carretera en la que se produjo el accidente que ha suscitado la presente cuestión de inconstitucionalidad tienen la condición de reserva regional de caza por mandato directo de la ley 9/1998, de 2 de julio, de caza de La Rioja que, en su disposición adicional primera, señala que «[t]endrá la consideración de reserva regional de caza, la reserva nacional de caza de Cameros, creada en territorio de La Rioja por la Ley 2/1973, de 17 de marzo». Posteriormente, la ley 3/1999, de 31 de marzo, vino a dar a la citada reserva su actual denominación (Reserva de Caza de Cameros-Demanda), ampliando su extensión en 8.809 hectáreas. En cuanto al régimen legal de estas reservas, el artículo 20 de la citada ley 9/1998, señala que «son terrenos cinegéticos: a) Las reservas regionales de caza» y dispone, en su artículo 22.1 que «[p]odrán ser declaradas reservas regionales de caza aquellas áreas del territorio cuyas especiales características de orden físico y biológico permitan la constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinegéticas». Por mandato expreso del apartado segundo del mismo artículo, «[l]a titularidad cinegética de las reservas regionales de caza corresponde al Gobierno de La Rioja», debiendo establecerse «[p]or decreto ... el régimen organizativo y de funcionamiento» de las mismas y correspondiendo su administración a la Consejería competente.

La más precisa regulación de las reservas regionales de caza se contiene en el Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja, que precisa, en su artículo 18, que el objeto de estas reservas es «compaginar el fomento, la conservación y protección de determinadas especies de fauna cinegética con el ordenado aprovechamiento cinegético». A estos efectos, el Reglamento prevé la existencia de un «plan anual de aprovechamientos de la reserva», que, según prescribe el artículo 26, establezca el número total de permisos de caza para ella, permisos que han de ser luego distribuidos entre los propietarios, los cazadores locales y los cazadores regionales, nacionales y extranjeros que así lo soliciten. La propia ley (art. 27) prevé el reparto de los permisos de caza de acuerdo con porcentajes previstos para sus diversas modalidades (caza mayor en rececho, caza mayor en batida y caza menor). El Reglamento regula, asimismo, el régimen económico de las reservas, asignando a la Comunidad Autónoma los gastos de mantenimiento y realización de mejoras (art. 28.1) pero precisando, al tiempo, que «el importe de los permisos de caza, la venta de reses vivas o muertas, así como cualquier producto procedente de las mismas» tendrán la consideración de ingresos.

De la regulación expuesta se deriva que las reservas regionales de caza son terrenos sometidos a intervención administrativa tanto en su regulación como en su gestión y financiación, configurándose, así, como un régimen cinegético especial que tiene la finalidad de conciliar el aprovechamiento para la caza con la conservación y fomento de especies animales. Existe, por ello, tal y como se sostiene en el Auto de planteamiento, una actividad de titularidad administrativa o servicio público que incide directamente en las acciones cinegéticas (acciones colectivas de caza mayor) que son expresamente aludidas en el precepto que es objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

4. Doctrina general sobre el artículo 106.2 CE. A efectos de realizar el enjuiciamiento de la cuestión debatida hemos de partir de la doctrina de este Tribunal en relación con el precepto constitucional que se reputa infringido.

De las diversas notas que el Auto de planteamiento atribuye al sistema de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 CE, este Tribunal se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el artículo 149.1.18 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33). En ese mismo ámbito de delimitación subjetiva del alcance del precepto, este Tribunal ha afirmado, no obstante, que el artículo 106.2 CE no puede servir de base para exigir responsabilidad patrimonial al Estado en su dimensión de poder legislativo; el Estado-legislador puede, por ello, excluir la indemnización de los daños por él mismo generados sin vulnerar el artículo 106.2 CE, y ello sin perjuicio de que pueda resultar infringido otro precepto constitucional, en cuanto que dicha norma resulta aplicable únicamente a la actividad administrativa, no a la legislativa (SSTC 129/1987, FJ 4; 134/1987, de 21 de julio, FJ 9; 70/1988, de 19 de abril, FJ 3; 65/1990, 66/1990 y 67/1990, de 5 de abril, FJ 7, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 21).

Más allá de estas consideraciones generales sobre el ámbito de aplicación del artículo 106.2 CE, la doctrina de este Tribunal solo ha abordado el análisis del referido precepto constitucional en ámbitos puntuales. Al respecto, ha señalado, en particular, que los requisitos del artículo 106.2 CE han de ser respetados en el ámbito urbanístico [STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 b)], sector en el que hemos subrayado el parentesco que la responsabilidad patrimonial de la Administración presenta con la expropiación forzosa (art. 33.3 CE), en la consideración de que ambos institutos «son modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33). Hemos aclarado, asimismo, que no contradice tampoco el régimen del artículo 106.2 CE la previsión de una exención de responsabilidad de la Administración si ésta consiste, simplemente, en negar que el mero hecho de conceder una autorización suponga, por sí mismo, responsabilidad (STC 206/1997, de 27 de noviembre, FJ 19).

La doctrina de este Tribunal ha afirmado, al tratar de forma específica la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de los supuestos de error judicial, modalidad resarcitoria singularmente prevista en el artículo 121 CE, que los artículos 106.2 y 121 CE no son preceptos que operen de forma inconexa e independiente el uno del otro, pues ambos reflejan un mismo postulado general de responsabilidad del Estado, que tiene su anclaje último en el principio general de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y en la propia cláusula constitucional de Estado de Derecho (art. 1.1 CE). Según señalamos, «las dos modalidades, emanación del principio general de responsabilidad de todos los poderes públicos (art. 9.3 C.E.), han de ser calificadas como derechos de configuración legal, por deferir a la Ley su regulación, que en ambos sectores de la Administración, la Pública y la de Justicia, coinciden a la letra» (STC 325/1994, de 12 de diciembre, FJ 4).

5. Significación constitucional de la objetividad del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE. Expuesta nuestra doctrina en términos generales nos corresponde ahora examinar más detenidamente la concreta característica del régimen constitucional de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la que se funda la duda de constitucionalidad que se nos plantea, característica que, según se ha anticipado, es la condición «objetiva» que, según se afirma en el Auto de planteamiento, presenta dicho régimen.

En este punto, hemos de partir de que el tenor del artículo 106.2 supone la recepción constitucional del sistema de responsabilidad de la Administración previamente vigente en España, cuyo carácter objetivo venía siendo ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia. En efecto, el artículo 106.2 CE recoge en su texto que: «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». El texto, producto de una enmienda introducida en el debate constitucional al originario texto del anteproyecto de Constitución, que no había incluido ninguna referencia a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, vino, pues, a reproducir parcialmente la redacción del artículo 32.1 de la Ley de 20 de julio de 1957, de régimen jurídico de la Administración del Estado, que había señalado que «[l]os particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa», precepto que tenía, a su vez, su antecedente en el artículo 121.1 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, que dispone que «[d]ará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos».

Así pues, el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, que implican la necesidad, no sólo 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. Esa es, claramente, la línea de interpretación marcada en nuestra propia doctrina. Así, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre [FJ 8 B) b)] al examinar un precepto de la legislación urbanística conforme al cual «el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar al abono de una indemnización a los interesados por el importe de los gastos producidos por la presentación de sus solicitudes», consideramos que la «interpretación literal» de dicho precepto, que «impone el deber de indemnizar por el importe de los gastos en que se hubiere incurrido para presentar la solicitud por el mero incumplimiento de resolver en plazo cuando el silencio sea negativo» supondría que «la Administración tendría que abonar al particular el importe de esos gastos incluso aunque la demora no fuere atribuible al funcionamiento de los servicios públicos (podría ser atribuible a la propia conducta del particular) e independientemente de que se hubiera o no producido una lesión efectiva (podría ocurrir que tuviera lugar una resolución tardía favorable y que no surgiera lesión alguna)».

Afirmamos, ante esta posibilidad, que tal «interpretación resulta contraria al artículo 106.2 CE que prevé la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo cuando el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos y cuando el particular sufre una lesión efectiva». Consideramos por ello que el precepto examinado había «de interpretarse a la luz del artículo 106.2 CE» asumiendo «que, por tanto, no excluye la necesaria concurrencia de los requisitos exigidos por este precepto», de suerte que «la obligación ... de indemnizar al particular por el incumplimiento del deber de resolver en plazo y la producción de un silencio negativo, sólo surge cuando la demora es atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, ha dado lugar a una lesión efectiva».

De este modo, la remisión del artículo 106.2 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; se trata, más bien, de una regla de cierre que permite al legislador concretar la forma en que una responsabilidad puede ser exigida, lo que permite, a título de ejemplo, y según hemos declarado en nuestra STC 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 aquélla, suprimiéndose la posibilidad de promover la acción contra el empleado público causante del daño (excepto en los casos de una eventual responsabilidad por vía penal)» (FJ 3).

**6. Resolución de la duda. Interpretación conforme.** De acuerdo con los parámetros expuestos acerca del recto entendimiento del régimen objetivo de responsabilidad del artículo 106.2 CE hemos de coincidir con el auto de planteamiento en que sería incompatible con dicho precepto constitucional 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.

De acuerdo con ello, si la única interpretación posible del precepto cuestionado fuera la que se postula en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad deberíamos proceder, sin más, a declarar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, pues, para el órgano judicial, una vez descartada la concurrencia del supuesto expresamente previsto en el párrafo segundo de la controvertida disposición adicional novena («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»), no hay más remedio que acudir al párrafo primero de la misma disposición, considerando, así, de forma automática, que el conductor es civilmente responsable, aun cuando haya actuado con completa diligencia. Es claro, sin embargo, que tal interpretación, puramente gramatical, no es la única posible dentro de los márgenes hermenéuticos comúnmente aceptados.

En efecto, una acción de caza mayor consumada en una reserva cinegética puede, sin duda, dar lugar al supuesto de responsabilidad patrimonial expresamente regulado en el párrafo segundo de la disposición adicional cuestionada, que carga el coste económico del daño al titular de la explotación o al propietario. Ahora bien, descartada la operatividad del supuesto de hecho concretamente previsto, esto es, una vez acreditado que no existió la concreta acción de caza mayor expresamente aludida, el órgano judicial aún puede plantearse, dentro del tenor literal posible del precepto, si, fuera de ese caso particularmente previsto, existe algún título de imputación válidamente aceptado que permita atribuir el daño a una lesión efectivamente producida por el funcionamiento del

servicio público. En este sentido, el artículo 13 de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja, señala que «[l]a responsabilidad por los daños producidos por las especies cinegéticas en todo tipo de terrenos se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación». Descartada, pues, la operatividad concreta del supuesto de hecho previsto en la disposición adicional novena, el órgano judicial aún podría plantearse la aplicabilidad de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente al tiempo de los hechos (actuales arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público), para determinar si pudiera existir otra razón legal determinante de la responsabilidad patrimonial de la administración.

A este respecto, no encontrándonos ante la existencia de una acción de caza y, en consecuencia, del presupuesto de hecho contenido en el párrafo segundo de la disposición adicional cuestionada, es necesario abrir la posibilidad de aplicar las reglas de la responsabilidad civil y, en la medida en que el texto de aquella norma introducida por la Ley 6/2014 se limita, en esencia, a suprimir la expresa referencia a «la falta de diligencia en la conservación del terreno acotado», que incluía la anterior redacción del precepto cuestionado, hemos de considerar que el tenor del párrafo segundo de la referida disposición adicional no impone limitar la responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético exclusivamente al supuesto de «acción de caza» que en él objetivamente se describe. Antes bien, el precepto no excluye que aquél —como cualquier otra persona— pueda ser considerado responsable del accidente, en aplicación de las normas generales que regulan la responsabilidad.

Bajo esta interpretación, la voluntad del legislador de 2014 habría sido únicamente la de excluir planteamientos hermenéuticos voluntaristas, tendentes a objetivar la culpa del titular de los terrenos, que eludieran la recta aplicación de los criterios generales de responsabilidad establecidos en el ordenamiento jurídico.

Coincidimos en este extremo con el criterio de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (ej. STS 50/2016, de 11 de febrero, FJ 2), que señala que la norma cuestionada excluye las presunciones de culpa o de imputación objetiva a la misma del evento dañoso, en contra del titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, del titular de los terrenos, amén de no tener tampoco que calificar «como culpa la omisión de medidas para impedir la irrupción de las piezas de caza en las vías públicas que, atendidas las circunstancias del caso concreto, eran imposibles de adoptar, o cuyo coste de implantación, incluido el de sus potenciales efectos perjudiciales sobre la fauna cinegética (pensamos en el cercado o vallado perimetral del coto en su linde o lindes con vías públicas), supere su previsible beneficio en la evitación del tipo de accidentes de que se trata».

Bajo esta comprensión del precepto cuestionado, una vez excluida la concurrencia del supuesto de responsabilidad expresamente previsto en el párrafo segundo de la disposición (acción de caza mayor), el órgano judicial actuante debe aún examinar el supuesto de hecho que se le plantea, de acuerdo con las reglas generales de la responsabilidad patrimonial que sean aplicables. Y, en un caso como el presente, en el que existe una actividad administrativa o de servicio público, tales reglas generales son las contenidas en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, en vigor al tiempo de los hechos (arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015).

Por todo ello, hemos de llegar a la conclusión de que, en un supuesto como el ahora planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servicio público, la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley de tráfico sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 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.

En consecuencia, procede la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad y declarar que el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, de 7 de abril, que modifica la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) 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, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 6.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciocho. Juan José González Rivas. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar. Ricardo Enríquez Sancho. María Luisa Balaguer Callejón. Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, en relación con la Sentencia de fecha 17 de octubre de 2018 dictada por el Pleno en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 95-2018*

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria en el Pleno y en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), formulo voto particular en relación a la Sentencia citada en el encabezamiento. Me obliga a ello mi discrepancia en dos aspectos fundamentales de la Sentencia aprobada.

1. Ocurre con frecuencia que, en carreteras colindantes con cotos destinados a la caza, irrumpe en la calzada una especie cinegética, provocando un accidente de tráfico en el que pueden verse involucrados uno o varios vehículos. De acuerdo con la legislación precedente debía entenderse que el propietario de la reserva natural, coto de caza o aprovechamiento cinegético, de titularidad pública o privada, del que procedía el animal estaba obligado a reparar los daños generados. Tal solución partía del presupuesto de que quienes provocan el riesgo derivado de estos aprovechamientos y disfrutan de sus beneficios habrían de asumir las posibles consecuencias negativas derivadas de tales actividades, resarciendo los daños derivados del atropello.

Con posterioridad, la disposición adicional novena de la Ley de tráfico, en la redacción dada por la Ley 6/2014, exime a los propietarios del aprovechamiento cinegético, salvo que el atropello «sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva». En consecuencia, salvo en estos excepcionales casos, el «conductor del vehículo» será «responsable de los daños a personas o bienes». Las consecuencias pueden ser graves, afectando a la integridad corporal del conductor eventual sorprendido por tan inesperado obstáculo, obligado además a reparar los daños sufridos por otros vehículos o sus pasajeros. No deja pues de resultar lógico que la previsión legal aparezca como discutible, incluso para el redactor de este voto.

2. Mi primera discrepancia se centra en la interpretación que la Sentencia realiza del artículo 106.2 CE, que establece: «Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

Pese a la clara remisión del precepto a la configuración legal de su alcance, la Sentencia declara que «el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos». Esto — de ser cierto — convertiría en inconstitucional la actual regulación legal y llevaría, en coherencia, a una estimación de la cuestión planteada por el órgano judicial; lo cual — como veremos — no ocurre.

En realidad, el artículo 106.2 CE deja un amplio margen al legislador para regular distintos modelos de responsabilidad patrimonial de la Administración. Ello explica la existencia actual de diversos regímenes especiales, en modo alguno inconstitucionales. Las comentadas previsiones, más o menos afortunadas, pueden verse cuestionadas en un debate de mera legalidad, sin que por ello quepa detectar en ellas una relevancia constitucional.

Sin duda, la doctrina abandonó tiempo ha el viejo paradigma absolutista, que rechazaba todo intento de exigir responsabilidades al titular de un poder público; así como el dogma decimonónico de que la culpa era el título exclusivo y excluyente de imputación. Esto podría explicar que la Sentencia afirme que el artículo 106.2 «supone la recepción constitucional del sistema de responsabilidad de la Administración previamente vigente en España, cuyo carácter objetivo venía siendo ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia». Tales planteamientos fueron en realidad paulatinamente matizados por los más prestigiosos maestros de nuestro derecho administrativo y, como consecuencia, se abrió una línea doctrinal hoy claramente mayoritaria defendida por sus numerosos discípulos. Conforme a tales planteamientos, el artículo 106.2 CE y la legislación general que lo desarrolla admite responsabilidades objetivas basadas en la movilización de riesgos o el sacrificio legítimo de derechos, pero en modo alguno excluye la culpa, por funcionamiento anormal del servicio público, que es el título de imputación en buena parte de los casos.

Cabría quizá argumentar que no siempre es similar el caso si lo que se analiza es la jurisprudencia de lo contencioso-administrativo. Ese fenómeno puede, sin embargo, resultar solo aparente. En efecto, ante el peligro de un posible agotamiento de las arcas públicas, acaban entrando en juego excepciones a la presunta responsabilidad universal de la Administración. Así sucede en el ámbito sanitario con las invocaciones al mayor o menor respeto de



sus protagonistas a las exigencias de la llamada *lex artis*, que no deja de implicar un modo solapado de dar entrada a criterios de culpa.

En cualquier caso, la interpretación asumida por la Sentencia lleva a petrificar un modelo objetivo y universalista de responsabilidad, quizá por considerar con notable desfase que era ese el que el constituyente tenía ante sus ojos. Aparte de sus posibles repercusiones sobre el gasto público, se ignora así el reenvío al legislador que el artículo 106.2 sin ninguna duda establece.

3. Mi segunda discrepancia se refiere al intento de solventar la presunta inconstitucionalidad de la actual regulación legal, con la consiguiente estimación de la cuestión planteada, mediante el recurso a una pretendida interpretación de conformidad, que no es tal.

En efecto, una interpretación conforme implica la existencia de varias posibles suscitadas por el mismo texto legal, la que lleva a discernir cuáles de ellas serían o no compatibles con el tenor del texto constitucional, entrando así en juego el principio de conservación de la ley. No es esto lo que ocurre en la Sentencia, sino que sorprendentemente se sugiere que la norma cuestionada no resulta aplicable en caso alguno. Si el aprovechamiento cinegético es privado ha de aplicarse el Código civil y si el aprovechamiento es público habría de aplicarse el régimen general de responsabilidad administrativa con apoyo en la Ley 40/2015. Dicho de otro modo, la ponencia viene a afirmar que el legislador habría establecido una previsión de imposible cumplimiento.

Se nos dice, en concreto, que «una vez excluida la concurrencia del supuesto de responsabilidad expresamente previsto en el párrafo segundo de la disposición (acción de caza mayor), el órgano judicial actuante «debe aún examinar el supuesto de hecho que se le plantea de acuerdo con las reglas generales de la responsabilidad patrimonial que sean aplicables, examinando si el conductor ha cumplido los deberes de conducta que sobre él pesan, no estando, por ello, abocado a declarar automáticamente su responsabilidad». Igualmente, en un caso como el presente, «en el que existe una actividad administrativa o de servicio público, es obvio que tales reglas generales son las de los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, en vigor al tiempo de los hechos (artículos 32 y ss. de la Ley 40/2015)».

No se trata pues de que el precepto cuestionado por el órgano judicial sea susceptible de una interpretación, entre otras, conforme con la Constitución, sino que se anima al órgano judicial, en un alarde de –si se me permite la broma– uso alternativo del derecho, a que la ignore y solucione la cuestión con apoyo en otras normas. En realidad se aborda una interpretación contra *legem* para afirmar que el precepto es inaplicable.

La doble discrepancia señalada me obliga pues a suscribir este Voto particular.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciocho. Andrés Ollero Tasara. Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, al que se adhiere el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, en relación con la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 95-2018*

Aun cuando como ponente de esta sentencia me ha correspondido su redacción, debiéndolo hacer según el parecer de la mayoría del Pleno de este Tribunal, mi posición es contraria al mismo y así tuve ocasión de exponerlo en la deliberación que precedió a su aprobación definitiva, por lo que ahora formulo voto particular discrepante respecto de aquella, partiendo, como no puede ser menos, de la consideración y respeto que merece la decisión adoptada por los Sres. Magistrados de la mayoría.

El sentido de mi discrepancia obedece a los siguientes razonamientos:

#### I. Preliminar: Juicio de relevancia.

Con este inicial apartado, que rubrico de la forma indicada, quiero poner de manifiesto una duda preliminar que tengo acerca de que el fundamento jurídico 6 de la sentencia, que acude a la interpretación conforme del precepto cuestionado para resolver la problemática constitucional suscitada por el órgano judicial, así como al ulterior fallo desestimatorio de la cuestión, al que, en conexión con dicho fundamento jurídico, llega la decisión del Pleno de este Tribunal, no encierre en realidad la tácita apreciación de un defectuoso juicio de relevancia que la sentencia deduce del auto de planteamiento formulado por el órgano judicial y que habría llevado indefectiblemente a una solución de inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, muy diferente, por tanto, de la desestimatoria por interpretación conforme al artículo 106.2 CE, que ha sido la definitivamente adoptada por la sentencia.

A este respecto, resulta particularmente elocuente el párrafo final del precitado fundamento jurídico 6, cuando, después de destacar que, en el caso de autos, existe una actividad de titularidad administrativa o de servicio público, declara que «la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley de tráfico sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 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».

El párrafo de referencia resume la tesis acogida por la sentencia, esto es la de ponerle de manifiesto al órgano judicial que, antes de haber suscitado la duda de inconstitucionalidad, debería haber agotado toda posibilidad aplicativa de los preceptos que regulan la responsabilidad civil, particularmente la de la administración pública por el daño sufrido por el vehículo de la recurrente, haciendo una previa labor de indagación que, en su caso, le llevara a determinar si, finalmente, hallaba o no un título de imputación que permitiera la atribución de responsabilidad a aquella por el daño sufrido.

Por consiguiente, lo que viene a reflejarse en la argumentación de la sentencia es que el órgano judicial no ha completado el juicio de relevancia, necesario para elevar la cuestión de inconstitucionalidad. La resolución de este Tribunal da a entender que el Juzgado, antes de haber suscitado la duda de constitucionalidad del precepto legal de referencia, debería haber efectuado aquella labor investigadora precedente sobre eventuales títulos de imputación a la administración de los daños sufridos por el vehículo, que hubiera podido localizar en el ordenamiento jurídico y, tan sólo, cuando ya no lo hubiera podido encontrar, haber acudido a este Tribunal en solicitud de resolución de su duda de constitucionalidad.

En definitiva, entiendo que, con los argumentos que se recogen en el fundamento jurídico 6 de la sentencia, el Tribunal debería haber acordado la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad planteada y no su desestimación por interpretación conforme del precepto legal cuestionado con el artículo 106.2 CE.

## II. Discrepancia de fondo. La cuestión de inconstitucionalidad debería haber sido desestimada.

Como he apuntado en el anterior apartado, la anterior no era más que una duda preliminar, suscitada al hilo del razonamiento que ha determinado la decisión final de este proceso constitucional. Pero, en realidad, no radica mi principal discrepancia con la sentencia en el mero sentido y alcance de su fallo, que no hubiera merecido tan largo discurso, ni tan extensa argumentación, ni, probablemente, tampoco la emisión de este Voto particular.

Mi apartamiento de la tesis de la mayoría del Pleno se apoya sobre argumentos que, a mi juicio, son de mayor calado que los hasta ahora expuestos. A este respecto y antes que nada, desearía dejar constancia de que tengo importantes dudas acerca de la posibilidad de que el precepto cuestionado pueda ser interpretado en los términos consignados en la Sentencia.

Ciertamente, si la regulación legal fuera, en exclusiva, la contenida en el párrafo segundo de 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 (resumidamente, la Ley de tráfico), podría aceptarse que estuviéramos ante una hipótesis legal circunscrita a un supuesto de hecho determinado, el de la irrupción de una especie cinegética en una vía pública, a consecuencia de una acción colectiva de caza mayor.

Si así fuera, podríamos decir, como hace la sentencia aprobada, que hubiera de acudir a las reglas generales de la responsabilidad civil para cualquier otra hipótesis distinta, en la que la irrupción del animal no tuviera conexión con la acción colectiva de caza mayor desplegada en el mismo día o en las doce horas previas al accidente. Pero la norma cuestionada se compone de tres párrafos y la reforma operada por la ley 6/2014, de 7 de abril, no sólo ha modificado el segundo para acotar mejor este concreto supuesto, sino que también ha alterado significativamente el párrafo primero, relativo a la responsabilidad que ha de alcanzar al conductor del vehículo en cualquier otra hipótesis de atropello de una especie cinegética en una vía pública, distinta de las contenidas en los otros dos párrafos.

En efecto, antes de la citada ley 6/2014, la norma controvertida señalaba que:

«En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas será responsable el conductor del vehículo cuando se le pueda imputar incumplimiento de las normas de circulación.

Los daños personales y patrimoniales en estos siniestros, sólo serán exigibles a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado.



...».

Con la regulación introducida por la ley 6/2014 (es la que ha sido sometida a nuestro enjuiciamiento de constitucionalidad) la redacción de ambos párrafos ha cambiado significativamente. Señala ahora la norma que:

«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 aquéllas.

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 aquél.

...».

La inteligencia del juego combinado de ambos párrafos no me parece discutible. No sólo se regula la hipótesis exclusiva de responsabilidad por atropellos de especies cinegéticas conectados a la realización de una acción de caza mayor (párrafo segundo), sino también toda la responsabilidad civil derivada, en general, del atropello de una especie cinegética en una vía pública (párrafo primero). La ley 6/2014 ha optado significativamente por modificar el tenor del párrafo primero del precepto para que no quepa duda alguna de la responsabilidad general que, fuera de los casos expresamente regulados, alcanza al conductor del vehículo, suprimiendo la referencia expresa que antes se hacía al «incumplimiento de normas de circulación». El «no obstante» con el que se inicia el segundo párrafo pone de relieve, de forma incontrovertida, que los dos párrafos transcritos no operan independientemente y por separado, como si se hallaran casualmente uno detrás del otro. El sentido es claro: si no hay acción simultánea o inmediatamente precedente (hasta el límite temporal de doce horas) de caza mayor, «será responsable de los daños a personas o bienes el conductor del vehículo».

No creo que quepa atribuir a la norma una suerte de remisión a las reglas generales de la responsabilidad civil (arts. 1902 y siguientes del Código civil o a los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, en vigor cuando sucedieron los hechos a que se refiere el supuesto de autos, o los actuales artículos 32 y siguientes de la ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público, según los casos) cuando no concurra la acción de caza mayor en los términos en que se expresa el párrafo segundo del precepto cuestionado. A mi entender, la intención del legislador es que, en tal caso, sea responsable el conductor del vehículo.

Por ello, creo que el Tribunal tendría que haber afrontado la norma cuestionada tal y como realmente es, preguntándose si es compatible con el artículo 106.2 CE esa atribución de responsabilidad civil al conductor cuando la Administración es titular de la explotación cinegética y no se ha producido una acción colectiva de caza mayor en el mismo día del accidente o en las doce horas inmediatamente anteriores a este. En otras palabras, debería haber determinado si el artículo 106.2 CE exige que la Administración, y no el conductor que ha cumplido las normas de circulación, sea, en aquellos casos, civilmente responsable de los daños causados, en cuanto titular, que lo es en este caso, de una explotación cinegética.

Para resolver tal problemática, habría bastado con asumir la tesis del órgano judicial que plantea la cuestión de inconstitucionalidad, entendiendo que, sentada la relación causal con la actividad administrativa y exonerado el conductor de toda culpa, la Administración resulta «objetivamente» responsable. Pero si semejante planteamiento maximalista no resultaba —como obviamente no resulta— asumible, la sentencia debería haber determinado en qué consiste la pretendida objetividad de la responsabilidad patrimonial de la Administración, esto es, debería haber concretado en qué se traduce esta noción genérica de una «responsabilidad de carácter objetivo», más allá del dato inicial de una relación de tipo puramente causal y de una referencia global e indeterminada a los «títulos de imputación».

Dicho de otro modo, para resolver la cuestión sometida a enjuiciamiento constitucional, habría sido necesario determinar previamente qué títulos de imputación se derivan directamente del artículo 106.2 CE, cosa que la sentencia no hace, dejando tal tarea delimitadora al juez ordinario, al que únicamente proporciona como instrumento exegético la necesidad de acudir a las reglas generales de la responsabilidad recogidas en el ordenamiento jurídico, que son justamente las reglas que, a mi juicio, el legislador ha decidido que no resultan precisamente aplicables a este concreto supuesto de hecho.

Esto, a mi modo de ver, viene a parecerse mucho a la declaración parcial de inconstitucionalidad (sólo para la Administración) que el órgano judicial postulaba en su Auto de planteamiento. Opera, en realidad, exactamente

igual, ya que la declaración de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 106.2 CE no habría llevado consigo la nulidad de la disposición adicional novena (actual séptima) de la Ley de tráfico, que habría seguido rigiendo para los particulares, sino la inaplicabilidad del precepto declarado inconstitucional en relación con las Administraciones públicas, con la consiguiente utilización subsidiaria del régimen de responsabilidad patrimonial de la ley 30/1992 o, en la actualidad, de la ley 40/2015. Ese mismo efecto es el que produce la «interpretación conforme», que consiste, en realidad, en dejar inoperante el precepto para las Administraciones públicas.

La tesis que defendí en la deliberación era bien distinta a la que, finalmente, ha prosperado en la sentencia. En mi opinión, del artículo 106.2 CE no se pueden deducir títulos de imputación concretos, dada la remisión que el precepto hace al legislador. A mi modo de ver no es gratuito, a efectos de abordar la interpretación constitucional del artículo 106.2 CE, que, pese a reproducir este precepto de la Carta Magna la literalidad del viejo artículo 32.1 de la Ley de 20 de julio de 1957, se suprimiera en él toda referencia al juego de los títulos de imputación (pues nada dice el art. 106.2 CE sobre el funcionamiento «normal o anormal» de los servicios públicos), ni tampoco que se añadiera, por contraste con la regulación que le sirvió de matriz, una remisión expresa al legislador. La desaparición de la cláusula relativa al funcionamiento «normal o anormal de los servicios públicos» y la incorporación paralela de una remisión a la mediación legislativa sólo pueden interpretarse, en primer término, como expresión, plasmada en aquella fórmula, del reconocimiento constitucional de la garantía de la responsabilidad patrimonial de la administración frente al ciudadano como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, pero, también y en segundo lugar, como reflejo de un criterio de prudencia en el Constituyente, que optó por dejar en manos del legislador democrático la más precisa definición, en cada caso, de los títulos de imputación del daño aplicables a la Administración, siempre sin perjuicio de deducir el deber constitucional del poder público de indemnizar en un determinado supuesto de la operatividad de otros preceptos constitucionales, como por ejemplo los que definen el alcance de los derechos constitucionales.

La doble conclusión así manifestada se refuerza con la lectura del artículo 121 CE, en el que, a diferencia del anterior precepto, el Constituyente sí optó por referirse de forma expresa a títulos de imputación específicos, como el error judicial o el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

El sentido del precepto constitucional que el órgano judicial estima infringido es, por ello, el de proclamar que el ejercicio de una potestad pública ya no puede ser utilizado por las administraciones como título de exención de su responsabilidad civil o patrimonial. Ahora bien, operada esa concreción del principio general de responsabilidad de los poderes públicos, la opción constitucional ha sido, a mi entender, la de deferir al debate político democrático la precisa configuración de un sistema completo e integrado de títulos de imputación del daño, más allá de lo que resulte constitucionalmente exigible desde el punto de vista de los derechos constitucionales, esto es, más allá del papel que corresponde a la indemnización en el restablecimiento de las titularidades individuales que sean desconocidas o instrumentalizadas por el poder público.

Ningún elemento del artículo 106.2 CE permite sostener que el Constituyente haya deseado que toda administración pública y, con ello, todos los miembros de la comunidad social (llamados a sufragar su parte alícuota del importe indemnizatorio) estén rígidamente obligados a resarcir cualesquiera perjuicios que puedan materializarse con ocasión del desenvolvimiento de una actividad pública. Llevar el vínculo de solidaridad a tal extremo, considerando que las administraciones públicas han de ser responsables de todos los daños en cuya materialización hayan tenido un cierto aporte causal, excede, en todo caso, de la misión constitucional que el artículo 106.2 CE cumple, que es la de excluir, al máximo nivel normativo, el viejo privilegio de la irresponsabilidad del príncipe o soberano, por su posición de preeminencia frente al ciudadano.

A mi juicio, resulta constitucionalmente inasumible la premisa según la cual la Administración ha de ser responsable por el mero hecho de estar involucrada en la materialización causal de un daño, siempre que el ciudadano que sufrió aquel daño haya cumplido con sus deberes de conducta.

Ciertamente, un desarrollo legislativo de la habilitación conferida por el artículo 106.2 CE a los poderes públicos, que excluya, sin más, la responsabilidad subjetiva de la administración por el funcionamiento de los servicios públicos en un determinado sector de la actividad social, puede resultar inconstitucional, si la denegación de aquella responsabilidad se apoya únicamente en la mera preeminencia del poder público (allí donde un particular habría de resultar responsable), porque en tal caso desaparecería de modo irracional o, si se quiere, incluso arbitrario, la garantía constitucional contenida en el citado artículo 106.2 CE.

Sin embargo, a mi modo de ver, no vulnera, en cambio, el precepto constitucional de referencia aquella disposición legal que exprese una determinada distribución legislativa de riesgos, prevista para todo tipo de sujetos jurídicos y basada en la propia etiología del evento dañoso, supuesto en el cual la inconstitucionalidad sólo podría deducirse de un precepto distinto al que concretamente aduce el órgano judicial (artículo 106.2 CE), que tendría que ver con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que consagra el artículo 9.3 CE.



Este último es, en mi opinión, el caso del precepto sobre el que se proyecta la duda de constitucionalidad. Los dos primeros párrafos de la disposición adicional novena (actual séptima), introducida por la ley 6/2014, de 7 de abril, proceden a la delimitación normativa de los riesgos concurrentes en una concreta hipótesis fáctica (daños causados por la irrupción de piezas de caza en la vía pública); se contempla, así, de un lado, el riesgo generado por el propio conductor, que circula por una vía pública en la que la posible presencia de animales salvajes debe estar adecuadamente señalizada, y, de otro lado, el riesgo que introduce la actividad cinegética desarrollada en los terrenos adyacentes. El legislador ha optado por perfilar el alcance de este último factor de riesgo de acuerdo con dos pautas fundamentales: (i) la consideración de que el animal salvaje que irrumpe en la carretera no es propiedad del titular del coto de caza sino que, tal y como viene declarando la propia Sala Primera del Tribunal Supremo, ha de tener la consideración de *res nullius*, razón por la que el precepto descarta la indemnización de cualquier daño verificado en el propio animal, que carece de titular; y (ii) que, por ello, el riesgo generado por la actividad cinegética ha de circunscribirse al directamente provocado por una concreta acción colectiva de caza mayor, acto cinegético que, por su gran escala, puede conectarse racionalmente, sin necesidad de acreditación causal concreta, con el hecho de la irrupción del animal en la calzada pública, delimitación esta última que el legislador ha decidido realizar a través de la fijación de un límite temporal máximo (el propio día de la acción de caza o las doce horas anteriores al accidente).

De acuerdo con esta delimitación legislativa de riesgos, el daño que el conductor sufra en sus bienes por la irrupción del animal, fuera del límite temporal delimitado, debe sujetarse, en el caso de autos, al principio general de autorresponsabilidad, de acuerdo con el cual cada uno ha de soportar la carga económica que suponga el deterioro o perjuicio sufrido en los propios bienes.

A mi modo de ver, la regulación legal cuestionada, en cuanto delimitación legislativa de riesgos concurrentes en una concreta hipótesis de daño, no compromete en sí misma el principio general de responsabilidad de los poderes públicos, ni tampoco su concreción como responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 106.2 CE), pues no puede verse en ella una decisión legislativa que niegue el resarcimiento, en contradicción o desconocimiento de las titularidades constitucionales del ciudadano y en atención a la supuesta preeminencia de la actividad ejercida por el poder público.

Cuestión distinta a la suscitada en el caso de autos, como he anticipado, es la de que se pudiera llevar a efecto una valoración, en sede constitucional y desde la perspectiva del artículo 9.3 CE, de la delimitación de riesgos establecida por el legislador en un caso concreto. Perspectiva constitucional ésta que, aun estando sugerida en alguno de los argumentos contenidos en el auto de planteamiento, resulta ajena al precepto constitucional en el que descansaba, de modo exclusivo, el reproche de inconstitucionalidad formulado por el órgano judicial, por lo que quedaba extramuros de nuestro objeto de enjuiciamiento.

En definitiva, según mi parecer, la cuestión de inconstitucionalidad tendría que haber sido desestimada, sin necesidad de haber tenido que acudir a la, a mi juicio, atormentada solución de la interpretación conforme que ha decidido la sentencia, ya que la norma legal sujeta a enjuiciamiento en nada se opone a los mandatos del artículo 106.2 CE, habida cuenta de que, en el ejercicio de la habilitación que el propio precepto constitucional le ha conferido, el poder público ha diseñado un sistema de responsabilidad patrimonial que ha partido de una distribución de los riesgos generados por la actuación de los diferentes actores intervinientes en la producción de un daño, acaecido con ocasión del accidente de circulación propiciado por una especie cinegética que haya irrumpido en la vía pública.

Con fundamento, pues, en las anteriores consideraciones emito este Voto particular discrepante.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil dieciocho. Antonio Narváez Rodríguez. Alfredo Montoya Melgar.