



COMENTARIO JURISPRUDENCIAL

COMENTARIO A LA STC 112/2018, DE 17 DE OCTUBRE, SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El art. 106.2 CE establece 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 la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

Actualmente, el régimen general de la responsabilidad patrimonial está contenido en las conocidas Leyes 39/2015 y 40/2015 y la normativa sectorial contempla regímenes específicos, como se observa en materias de sanidad o urbanismo, por citar las más conocidas. Esta sentencia analiza precisamente uno de esos regímenes específicos, el recogido en Ley de Tráfico para los accidentes viales con animales cinegéticos, y con ella **el TC dicta la doctrina en la que fija el alcance de la remisión que el art. 106.2 de la Constitución hace al legislador.**

Así, dos son las opciones que pueden derivarse de la Constitución al establecer la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas:

- Primera opción: la Constitución ha determinado en su art. 106.2 los requisitos del régimen de responsabilidad exigible a las Administraciones Públicas conforme a criterios objetivos. Los legisladores sectoriales deben respetar este régimen y no pueden establecer otro distinto, por lo que el análisis de constitucional verificará que el legislador sectorial no se haya apartado de tales parámetros.
- Segunda opción: la Constitución remite a los legisladores sectoriales para modular el régimen de responsabilidad patrimonial, por lo que existe un régimen general (Ley 40/2015) y unos regímenes especiales para situaciones concretas (leyes sectoriales). El análisis de constitucionalidad se ha de limitar a garantizar el respecto a los principios constitucionales, como el de prohibición de la arbitrariedad (art. 9.2 CE) o el de igualdad (art. 14 CE).

El TC afirma que la Constitución acoge la primera opción, lo cual va a tener importante incidencia práctica sobre todas las regulaciones sectoriales de la responsabilidad patrimonial

CASO ANALIZADO

El precepto impugnado se introdujo por la Ley 6/2014, de 7 de abril, aunque hoy en día se contiene en la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (en adelante, Ley de Tráfico), y su tenor es el siguiente:

Disposición adicional séptima. Responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas.

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 irruman 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.

Este precepto establece que, con carácter general, el conductor asume la responsabilidad de los daños por colisión con una especie cinegética, salvo en dos supuestos bien identificados: (a) cuando la invasión de la calzada por parte del animal obedezca a una acción colectiva de caza mayor, el responsable es el titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, el propietario de los terrenos; o (b) cuando el titular de la carretera no haya reparado la valla de cerramiento previamente instalada o no haya colocado la señalización específica.

En este caso, se trataba de un ciervo que había invadido la vía pública causando daños materiales en el vehículo de la reclamante. El animal provenía de una reserva regional de caza titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinada al aprovechamiento cinegético de caza mayor, precisamente a la caza de ciervos, y el órgano judicial que eleva la cuestión se cuestionaba, entre otras, si era conforme a la Constitución un régimen de responsabilidad idéntico proviniera de terrenos privados o públicos, o si el régimen previsto para la el caso de que fueran públicos respetaba los criterios generales de imputación de responsabilidad patrimonial.

Aunque son varias las cuestiones que se van planteando en los hechos, finalmente el TC centra su estudio en una única relativa a la primera excepción del régimen general previsto en la Ley de Tráfico: **cuando el animal cinegético implicado en el accidente de tráfico provenga de terrenos cinegéticos donde una administración municipal, autonómica o estatal es gestora del aprovechamiento cinegético o es titular del terreno, ¿la responsabilidad patrimonial únicamente nace cuando el daño tenga relación de causalidad directa con una acción de caza colectiva y en los términos temporales señalados?**

Una interpretación estricta del apartado segundo de esta Disposición de la Ley de Tráfico (único objeto de la cuestión) conduciría a responder que efectivamente solo cabe condenar a la Administración pública cuando el animal saliera a la calzada desde terrenos de aprovechamiento cinegético público o de titularidad pública y, además, existiera una relación directa de tal hecho con una acción de caza mayor organizada hasta doce horas antes. De no ser así, y si la administración vial ha actuado como señala el apartado tercero, el responsable siempre será el conductor.

Así, no cabría condenar a la Administración cuando su aparición se debiera a hechos distintos a una acción de caza colectiva, pese a que los daños derivados fueran imputables a la Administración y se acreditara la oportuna relación de causalidad. Por otro lado, ello también llevaría a declarar el nacimiento de la responsabilidad automáticamente en tales casos, sin que la inexistencia de relación de causalidad o de imputación con la conducta desarrollada por parte de la Administración supusiera obstáculo alguno para condenar al ente público.

El TC afirma que de ser esta la única interpretación válida, el precepto sería inconstitucional por infracción del art. 106.2 CE, ya que **la misma Constitución ha optado en este precepto por establecer un régimen objetivo de responsabilidad patrimonial y no cabe su modulación por el legislador ordinario**. Dice el FJ 6 de la sentencia:

“si la única interpretación posible del precepto cuestionado fuera la que se postula en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad [la literal] 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 (...) 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.”

Efectivamente, dice el TC, la propia Constitución ya contempla cómo ha de ser la responsabilidad exigible a las Administraciones: ***“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”*** (FJ 5).

El régimen de la responsabilidad pública en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, afirma la sentencia, no es compatible con el aquí previsto: **no tiene encaje en la Constitución la atribución automática a la Administración de responsabilidad patrimonial**.

Pero, sin embargo, el TC opta por desestimar la cuestión en el entendimiento de que esa interpretación estricta no es la única posible. Afirma el Alto Tribunal que **el órgano judicial, tras comprobar que la conducta no encaja en esta norma específica de tráfico, debe continuar aplicando las normas generales de responsabilidad patrimonial**. Según el FJ 6 de esta STC 112/2018:

“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”. “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).”

Finaliza así declarando la constitucionalidad del precepto porque **“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”** (FJ 6).

En suma, la normativa sectorial no puede modular los criterios objetivos de nacimiento de la responsabilidad patrimonial que se encuentran contemplados en la misma Constitución (relación de causalidad e imputación del daño) y el operador jurídico siempre deberá aplicarlos, con independencia de lo dicte la norma sectorial concreta.

LOS VOTOS PARTICULARES

Dos votos particulares discrepan de la mayoría.

a) Voto particular del Magistrado don Andrés Ollero Tassara

El primero afirma, por un lado, que de ser cierto que el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, debiera haberse estimado la cuestión y declarar nulo e inconstitucional para las Administraciones Públicas (nulidad parcial) el régimen contenido en la Ley de Tráfico. La interpretación que hace la mayoría para salvar la inconstitucionalidad *“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”.

Sin embargo, discrepa con que la Constitución prevea el régimen general de la responsabilidad patrimonial. Afirma que el artículo 106.2 CE no establece un sistema objetivo y deja un amplio margen al legislador para regular distintos modelos de responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que *“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.”*

b) Voto particular del Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, al que se adhiere el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar.

El segundo voto particular es del magistrado ponente. Considera, tras estudio de los antecedentes legislativos, que la voluntad del legislador de tráfico es clara: con esta Disposición pretende legislar toda la responsabilidad derivada, en general, del atropello de una especie cinegética en una vía pública para atribuir al conductor con norma general la asunción de responsabilidad. No cree que la intención del legislador de tráfico haya sido remitir a las reglas generales de la responsabilidad cuando no concorra la acción de caza mayor en los términos en que se expresa el párrafo segundo del precepto cuestionado, y es lo que tendría que haber juzgado la mayoría.

Coincide con la opinión del anterior voto particular en cuanto a la interpretación de la remisión constitucional al legislador ordinario:

“(…) 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 (...) 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”.

Pese a ello, llega a distinta conclusión que el anterior, y afirma que procedía la desestimación, no por la forzada interpretación conforme realizada por la mayoría, sino porque el único parámetro de constitucionalidad al que debiera haberse sometido el precepto es el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos que consagra el artículo 9.3 CE; y la norma de tráfico pasa este test. Dice el magistrado discrepante:

“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”.

Concluye este voto: *“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”.***

VALORACIÓN DE LA DOCTRINA DERIVADA DE ESTE CASO DE APLICACIÓN PARA LA NORMATIVA SECTORIAL

La importancia de esta sentencia, más allá del régimen específico para el atropello de fauna cinegética, reside en analizar el significado constitucional de la remisión del art. 106.2 CE al legislador ordinario. Como decimos, dos son las posibilidades principales y el TC se ha decantado claramente por una de ellas.

La primera, que defienden los votos particulares, es que el legislador ordinario puede modular el régimen de responsabilidad en cada caso. Cualquier conflicto que se plantee sobre un régimen legal de responsabilidad es una cuestión de legalidad ordinaria que no compete al TC, salvo que vulnere principios constitucionales —en particular el de arbitrariedad del art. 9.3 CE— único caso en el que el TC podría anularla por inconstitucional.

La segunda, que es la que defiende la sentencia: la propia Constitución ha previsto un régimen de responsabilidad basado en criterios objetivos, con lo que la remisión al legislador ordinario del art. 106.2 CE solo le habilita para aspectos procedimentales no sustantivos. Así lo dice la STC 112/2018 (FJ 5): **“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”** (FJ 5).

Recuerda el Tribunal otros pronunciamientos de interés sobre el régimen de responsabilidad patrimonial pública. Por ejemplo, acude a su STC 15/2016, de 1 de febrero, para recordar que su doctrina sobre responsabilidad patrimonial admite que el legislador sectorial puede regular aspectos procedimentales, como 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)”*. También alude a la STC 141/2014, de 11 de septiembre, en la que declaró la inconstitucionalidad de la norma urbanística que preveía que el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido daría lugar automáticamente al abono de una indemnización, dado que, no es posible que la Administración tenga que indemnizar *“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)”* (FJ 8 B.b).

Recordemos que son muchas las normas sectoriales de nuestro derecho vasco que han regulado el régimen de responsabilidad pública, y cuya exclusiva aplicación queda en entredicho con la modulación de su aplicación en los términos recogidos en esta doctrina. Así, se puede mencionar, por ejemplo, que la DT 2.1º de la Ley vasca 2/2006 de Suelo y Urbanismo establece que el incremento o decremento de la edificabilidad urbanística operado por dicha adaptación automática no será objeto de indemnización ni generará responsabilidad patrimonial por parte de la administración.

La doctrina del TC tiene repercusión sobre ésta y otras normas contenidas en la legislación específica o sectorial sobre responsabilidad patrimonial, las cuales devendrán, a la postre, ineficaces, ya que los operadores siempre estarán obligados a contrastar la concurrencia de los requisitos generales de responsabilidad patrimonial antes de desestimar o estimar una reclamación: en virtud del art. 106.2 CE, no se aplicarán normas automáticas de exoneración o imputación de responsabilidad pública sin antes verificar la imputación del daño a la Administración y la relación de causalidad de la actividad pública con los hechos causantes del daño.

Desde luego, ello incide no solo en la aplicación jurídica de estas reglas, sino también en la actividad legislativa y en las redacciones normativas para estos casos que, según dicta el TC, habrán de restringirse a cuestiones procedimentales.

En Vitoria-Gasteiz, a 28 de noviembre de 2018

Dirección de Desarrollo Estatutario
Fdo.: José Javier Moreno García