

**LA CONTROVERTIDA RESPONSABILIDAD DEL CONDUCTOR POR
ATROPELLO DE ESPECIES CINEGÉTICAS***
(Últimas sentencias del Tribunal Constitucional)

María Zaballos Zurilla
Contratada predoctoral FPU
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 19 de noviembre de 2018

Resumen: El trabajo analiza las dos últimas sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad planteados contra el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014. Dicho apartado, reproducido por la disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 6/2015, atribuye al conductor la responsabilidad por daños a personas y bienes en el caso de atropello de especies cinegéticas. La sentencia 57/2018 no llega a entrar en el fondo del asunto. La sentencia 112/2018, no estima la cuestión de inconstitucionalidad, pero abre la puerta a la posible responsabilidad de la Administración.

Palabras clave: Especie cinegética, interdicción de la arbitrariedad, igualdad ante la ley, responsabilidad objetiva, responsabilidad patrimonial de la Administración, STC 57/2018 y STC 112/2018.

Title: Discussion on the driver's liability for rushing over hunting species

(Last sentences of the Constitutional Court)

Abstract: The paper analyzes the last two sentences of the Constitutional Court that resolve two unconstitutionality appeals filed against the thirtieth paragraph of the single article of Law 6/2014. This paragraph was reproduced by the seventh additional provision of Royal Legislative Decree 6/2015, and it attributes to the driver the responsibility for the damages caused to people and property in the case of running over hunting species. The sentence 57/2018 fails to enter into the merits of the case. The sentence 112/2018, does not consider the issue of unconstitutionality, but opens the door to the possible responsibility of the Administration.



Key words: Hunting species, prohibition of the arbitrariness, equality before the law, strict liability, State's liability, STC 57/2018 and STC 112/2018

I. Introducción

En cinco meses nuestro Tribunal Constitucional se ha pronunciado en dos ocasiones sobre la constitucionalidad del apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, que modificó la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (en adelante, LTCVMSV), aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, derogado por la disposición derogatoria única del R.D. 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 novedad más relevante introducida por la Ley 6/2014 consistió en establecer la responsabilidad del conductor del vehículo por los daños producidos a personas o bienes en accidentes de tráfico causados por el atropello de especies cinegéticas, sin que pueda reclamarse por el valor de los animales que irrumpen en aquéllas.

El cambio legislativo producido fue objeto en su momento de numerosas críticas¹, siendo calificado por el propio Tribunal Supremo como un “giro copernicano” en el sistema existente (cfr Sentencia 436/2016, de 11 de febrero). El conductor pasa a ser el principal y casi único responsable, sin referencia a la connotación subjetiva que suponía la alusión al incumplimiento de las normas de circulación, introducida en la LTCVMSV por la Ley 17/2005².

La responsabilidad del conductor queda limitada al menos a la reclamación de los daños a las personas y los bienes, no al valor de los animales que hubiesen irrumpido en la calzada.

La responsabilidad de los titulares de los aprovechamientos cinegéticos se limita en la nueva redacción de la disposición adicional a un supuesto que puede resultar de difícil

* Trabajo realizado en el marco de la Ayuda del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) del Ministerio de Economía y Competitividad, otorgada al Grupo de investigación y Centro de investigación CESCO, *Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo*, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera, de la UCLM, ref. DER2014-56016-P.

¹ Vid. YÁÑEZ DE ANDRÉS. A.: “Otra animalada legislativa”. *Diario La Ley*, nº 8301. Sec. Tribuna, 30 abril de 2014.

² La SAP de Palencia de 15 de abril de 2014 (JUR 2014, 125072) se hizo eco de la indefensión del conductor ante la imprevisible e inevitable irrupción de animales en la calzada, al cual “solo le queda la posibilidad de realizar una maniobra evasiva y salida de la vía con las gravísimas consecuencias que ello conlleva”.



prueba, a saber, que el accidente sea consecuencia de una acción de caza colectiva llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquel.

La responsabilidad del titular de la vía pública en que acaezca el accidente se producirá solamente, tras la Ley 6/2014, si éste sucede por no haberse reparado la valla de cerramiento en plazo, o, en su caso, por no disponer de la señalización de animales sueltos en tramos de alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos. La responsabilidad de la Administración se restringe en la práctica, al suprimirse la causa general derivada de la falta de conservación de la vía, lo cual resulta sorprendente³.

El tenor literal de la disposición adicional novena ha sido mantenido exactamente con la misma redacción dada por la Ley 6/2014, en la hoy disposición adicional séptima del vigente Real Decreto Legislativo 6/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LTCVMSV.

II. Dos recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional

Recientemente se han planteado dos cuestiones de inconstitucionalidad contra el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014. Ambas han sido resueltas por sendas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional a las que paso a referirme. Adelanto que ninguna de ellas estima la cuestión de inconstitucionalidad.

La primera no entra en el fondo del asunto, aunque son interesantes los argumentos esgrimidos por la parte demandante, acogidos por el órgano judicial, para fundamentar la inconstitucionalidad.

La segunda, abre una vía de “esperanza” para los conductores en los casos que nos ocupan puesto que, yendo más allá del tenor literal de la disposición adicional, permite la búsqueda de otros títulos de imputación de responsabilidad distintos de la acción de cazar, para el titular del coto, y distintos de la falta de reparación de la valla de cerramiento o de la no señalización de la presencia de animales sueltos para la propia Administración⁴.

³ La SAN de 6 de marzo de 2001 (JUR 2001,295468) pone de relieve la importancia para la prevención de accidentes de la conservación de la vía refiriéndose también “al deber de proporcionar a la calzada, en consonancia con las exigibles limitaciones de accesos e intersecciones de la autovía, de los pertinentes elementos estáticos de protección perimetral encaminados a impedir el repentino acceso de animales en la zona destinada a la circulación de vehículos”.

La nueva regulación se distancia de los criterios mantenidos por nuestros tribunales a la hora de valorar la imputación a la Administración viaria. Véase en este sentido la SAP de Barcelona de 19 de marzo de 2014 (JUR 2014, 133572). La sentencia declara el buen estado de la vía, valorando el buen estado de conservación, la existencia de barrera de seguridad y la existencia en la carretera de cierre perimetral.

⁴ Vid. CHAVES. J.R.: <https://delajusticia.com/2018/11/12/el-tribunal-constitucional-a-la-caza-de-la-responsabilidad-objetiva> (consultado el 16 de noviembre de 2018). DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, P. “Accidentes de tráfico por atropello con especies cinegéticas: Nuevo régimen de responsabilidad tras la



1. STC 57/2018, de 24 de mayo

Esta sentencia trae causa de la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Juzgado de primera instancia e instrucción número 3 de Ponferrada, a solicitud de la parte demandante en el tercer otrosí de la demanda. Se planteó sobre la base de la vulneración de los artículos 9.3, que garantiza en su inciso final la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y 14 de la Constitución española, que consagra el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

Se esgrime por la demandante que la disposición adicional es contraria al artículo 9.3, al imputar la responsabilidad a alguien que no es causante del daño por animal cinegético y es, por tanto, arbitraria e injusta. Ello es así porque a pesar de que el conductor del vehículo no incurra en ningún tipo de negligencia, ni cometa infracción alguna, se le hace responsable de los daños en personas y bienes.

En relación con la vulneración del artículo 14 se razona en la demanda que los titulares de los cotos de caza se convierten en ciudadanos privilegiados, pues en las actividades deportivas o de ocio, el causante del riesgo no está exento de responsabilidad civil y no se traslada la responsabilidad a la víctima. Se trae a colación también el artículo 1.905 del Código Civil para esgrimir la discriminación en relación con los titulares de explotaciones ganaderas o poseedores de animales domésticos ya que éstos responden objetivamente de los daños que causen esos animales, aunque se escapen o extravíen. Se exceptúa la concurrencia de fuerza mayor o que el daño sea culpa del que lo haya sufrido.

Antes de entrar en el fallo del Tribunal constitucional cabe reseñar que tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado coincidieron en que el órgano judicial que propone la cuestión de constitucionalidad incumplió los requisitos procesales exigidos por el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en orden a la exigencia de argumentar debidamente la inconstitucionalidad planteada. Precisamente, la falta de argumentación por parte del juzgado de primera instancia fue determinante en el fallo del Tribunal Constitucional. Así, en el segundo de los Fundamentos Jurídicos, la Sentencia 57/2018, de 24 de mayo, afirma que *“cuando lo que está en juego es la depuración de ordenamiento jurídico, es carga del órgano judicial, no sólo la de abrir la*

Ley 6/2014, de 7 de abril, de reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículo a motor y Seguridad Vial”. *Revista de Responsabilidad Civil, Circulación y Seguros*, 2014, núm. 9, págs. 6 -36. LLAMAS POMBO, E.: “El nuevo régimen de responsabilidad civil por atropello de especies cinegéticas”. *Revista de la Asociación Española de Abogados Especialistas en Responsabilidad Civil y Seguro*. Número 51. Págs. 9-32. Discrepan en general estos autores de la nueva redacción en cuanto se hace responsable del riesgo a quien no lo ha creado.



vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan". Cita en este sentido las SSTC de 100/2012, de 8 de mayo; 60/2013, de 13 de marzo; y 110/2015, de 28 de mayo.

Ciertamente, el órgano judicial que promueve la cuestión no realiza un examen profundo de la demanda de inconstitucionalidad de la parte, ni añade aportación argumental alguna, remitiéndose a las dudas sobre la constitucionalidad de la norma expresadas por la demandante. Correspondía al Juzgado de primera instancia la obligación de exponer las razones que le llevan a cuestionar la constitucionalidad de la disposición adicional controvertida, de acuerdo con el artículo 35. 2. LOTC, como pone de relieve la Sentencia. Habiéndose limitado éste a exponer sus propias dudas sobre la constitucionalidad de la disposición adicional, sin exponer los argumentos que la sustentan, el Tribunal Constitucional no admitió la cuestión planteada. No llega a entrar, por tanto, en el fondo del asunto. Deja, no obstante, abierta la puerta al órgano judicial para volver a proponerla, observando los requisitos del artículo 35.2 LOTC.

2. STC 112/2018, de 17 de octubre

La oportunidad de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la responsabilidad atribuida a los conductores, recogida hoy en la disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 6/2015, se ha vuelto a plantear nuevamente.

El Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Logroño promovió cuestión de inconstitucionalidad en relación con el apartado trigésimo del artículo único de la Ley 6/2014, que modifica la ya tan mencionada disposición adicional novena de la LTCVMSV.

En esta ocasión el precepto constitucional que se considera vulnerado por dicha disposición es el 106.2 CE⁵. El órgano judicial estima que la norma legal cuestionada, al hacer recaer sobre el conductor la responsabilidad civil, con la sola excepción de los casos en que la irrupción de la especie cinegética en la vía pública sea consecuencia de una acción de cazar, resulta parcialmente inconstitucional. Considera que en todos los supuestos, como sucedía en el que era objeto de este caso, en que el titular de la explotación cinegética sea un ente público⁶, la responsabilidad patrimonial ha de

⁵ Recordemos que este artículo consagra el derecho de indemnización de los particulares, en los términos establecidos por la Ley, por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que esa lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

⁶ En este caso los terrenos adyacentes a la carretera en que se produjo el accidente que suscitó la cuestión de constitucionalidad tienen la condición de Reserva Regional de Caza por mandato directo de la ley 9/1998, de caza de La Rioja. Las reservas regionales de caza de acuerdo con la regulación de esta



corresponder, por imperativo del artículo 106.2 CE, a la Administración implicada con el único requisito de la existencia de nexo causal entre la actividad de la Administración y el daño ocasionado.

El Tribunal Constitucional entra en el fondo del asunto y, sin declarar la inconstitucionalidad de la norma, abre una vía de “esperanza” al conductor en cuanto extiende los títulos de imputación para evitar que asuma la responsabilidad cuando haya obrado con la diligencia debida⁷.

Realiza el Alto Tribunal en los Fundamentos Jurídicos cuarto y quinto, un interesante análisis, enormemente didáctico, de su propia doctrina en relación con el artículo 106.2 de la CE⁸ y de la significación constitucional del régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración.

Tras manifestar que el régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos, considera que *“éstos 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..”*.

Declara asimismo que *“...La remisión del artículo 106.2 CE al desarrollo legislativo no puede, en modo alguno, explicarse como una mera autorización 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 dicha responsabilidad ha de ser exigida”*.

Pasa a continuación el Tribunal Constitucional al análisis del caso concreto, que determinó la interposición de la cuestión de inconstitucionalidad. Coincide con el Auto de planteamiento en que sería incompatible con el artículo 106.2 CE una regla legal de responsabilidad en la que, constatada la contribución de la actividad administrativa al daño ocasionado y, a pesar de la actuación diligente del conductor, se exonerase sin más a la Administración actuante, ignorando la posibilidad de que concurra algún título de imputación que permita atribuirle la responsabilidad del daño.

Recordemos, llegados a este punto, que en el supuesto que nos ocupa el accidente sucedió en una carretera adyacente a terrenos que tenían la condición de Reserva Regional de Caza, sometidos a intervención administrativa, y en los que se desarrollaba una actividad

Comunidad son terrenos sometidos a intervención administrativa. Existe por tanto una actividad de titularidad administrativa que incide en las acciones cinegéticas.

⁷ Vid. CHAVES.J.R.: Op, cit. Pag. 4.

⁸ Se refiere a interesantes supuestos de no resolución en plazo en materia urbanística, expropiación forzosa y error judicial.



de titularidad administrativa, con incidencia en las acciones cinegéticas. No obstante, resultó acreditado que no había tenido lugar concreta acción de cazar, tal como exige la disposición adicional en su párrafo segundo, para imputar responsabilidad al titular de los aprovechamientos de especies cinegéticas. Por tanto, de acuerdo con el tenor literal de la misma, quedaría descartada dicha responsabilidad. A pesar de ello el Tribunal Constitucional interpreta, lo cual resulta en mi opinión de gran importancia, que el tenor del apartado segundo no impone limitar la responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético solamente al daño resultante de una acción de cazar. Tampoco, que dicho titular no pueda ser considerado responsable del accidente, en aplicación de las normas generales que regulan la responsabilidad (tratándose de una actividad administrativa o de servicio público, tales reglas son las contenidas hoy en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015⁹).

Con base en todas estas consideraciones el Tribunal Constitucional, desestima la cuestión de constitucionalidad, pero llega a una importante y rotunda conclusión:

“...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 tipo de imputación legamente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor”.

Cabe destacar que la sentencia fue objeto de un voto particular. Considera que el Magistrado discrepante que Tribunal debió inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad, y no desestimarla.

En cuanto al fondo, discrepa de la sentencia considerando que el Tribunal debió determinar si el artículo 106.2 CE exige que la Administración, y no el conductor que ha cumplido las normas de circulación, sea civilmente responsable de los daños causados en cuanto a titular de la explotación cinegética. Considera igualmente que del mencionado precepto no se pueden deducir títulos de imputación concretos, dada la remisión que en él se hace al legislador. Tras una amplia argumentación, concluye que el daño que el conductor sufra en sus bienes por irrupción de un animal, fuera del límite temporal delimitado por la hoy disposición adicional séptima, debe sujetarse, en el caso de autos, al principio general de autorresponsabilidad, de acuerdo con el cual cada uno ha de

⁹ Interesante resulta en este ámbito la monografía de GARCÍA RUBIO. F Y FUENTES I GASÓ. J.R.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas tras la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*. Barcelona 2017.



soportar la carga económica que suponga el deterioro o perjuicio sufrido en los propios bienes.

III. A modo de conclusión

La imputación de responsabilidad objetiva al conductor por los daños consecuencia del atropello de especies cinegéticas, ha sido y creo que seguirá siendo fuente de controversias.

Los dos recientes pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional creo que permiten explorar vías relevantes de exoneración de responsabilidad del conductor, que, habiendo obrado con la diligencia debida y cumpliendo las normas de circulación, es considerado por la actual disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 6/2015, responsable de los daños en personas y bienes, causados por el accidente producido por invasión de la vía por una especie cinegética.

Tanto la vía de la inconstitucionalidad de la disposición adicional, por contravención del artículo 9.3 CE, que prohíbe la interdicción de la arbitrariedad, como la vía de la vulneración del principio de igualdad del artículo 14 CE, por la diferencia legal de trato entre el titular del aprovechamiento cinegético y el poseedor de un animal que se pierde o extravía, ex artículo 1905 del Código civil, pueden resultar útiles a tales efectos. Lástima que la falta de argumentación por parte del órgano judicial proponente en el caso de la STC 57/2018 determinase la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad planteado por infracción de esos preceptos y conllevara que el Tribunal Constitucional no se pronunciase sobre el fondo del asunto.

En cuanto a la Sentencia 112/2018 del pasado mes de octubre, entiendo que ha supuesto un importante respiro para los conductores en cuanto permite imponer la responsabilidad a la Administración titular del aprovechamiento cinegético, aunque el accidente no se produzca como consecuencia de la acción de cazar. Descarta la imposición de una responsabilidad objetiva automática al conductor, pero no olvidemos que será necesario que se acredite la existencia de título idóneo que permita imputar la responsabilidad a la Administración.

No está de más, por tanto, ante la posibilidad de que esa prueba no prospere, que en los seguros que se concierten el conductor tenga la precaución de que se incluya la cobertura por el posible atropello de especies cinegéticas.