



## LA CUESTIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA LEY DE CAZA DE CASTILLA-LA MANCHA\*

*Álvaro López Pinar*  
*Graduado en Derecho*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 15 de julio de 2019*

El presente trabajo recoge un resumen de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 79/2019, de 5 de junio de 2019<sup>1</sup>. Ésta recoge el recurso de inconstitucionalidad núm. 6904-2018, interpuesto por el presidente del Gobierno contra el artículo primero, apartado cinco, de la Ley de caza de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal<sup>2</sup>.

### **1. La norma afectada**

El artículo primero de la Ley de caza de Castilla-La Mancha 2/2018, de 15 de marzo, modifica la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha. En su apartado cinco, reformula el art. 8 de la Ley 3/2015<sup>3</sup>, relativo a la responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas, dándole la siguiente redacción:

*1. En cuanto a la responsabilidad por los daños de accidentes que provoquen especies cinegéticas por irrupción en las vías públicas, se estará a lo dispuesto en la legislación estatal.*

---

\* Trabajo realizado bajo la tutela de la profesora M<sup>a</sup>. Pilar Domínguez Martínez, en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social” y dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato y a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2019-GRIN-27198.

<sup>1</sup>[https://tc.vlex.es/vid/sistema-responsabilidad-patrimonial-administraciones-795858301?\\_ga=2.172654245.703932937.1562318985-1900513239.1562318985](https://tc.vlex.es/vid/sistema-responsabilidad-patrimonial-administraciones-795858301?_ga=2.172654245.703932937.1562318985-1900513239.1562318985) (consultada el 9 de julio de 2019)

<sup>2</sup> BOE núm. 108 de 04 de mayo de 2018.

<sup>3</sup> BOE núm. 148, de 22 de junio de 2015.



*2. Los titulares cinegéticos serán responsables de los daños causados en las explotaciones agrarias por las piezas de caza que procedan de sus acotados. Subsidiariamente serán responsables los propietarios de los terrenos que conforman el coto.*

*La responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas será del titular de la infraestructura. Dicho titular será, además, el responsable de controlar en la zona de seguridad las especies cinegéticas que provoquen este tipo de daños”.*

## **2. Alegaciones del letrado de las Cortes de Castilla- La Mancha**

El letrado de las Cortes de Castilla- La Mancha afirma que al tener la Comunidad Autónoma, competencias exclusivas sobre esta materia, ésta puede establecer su propia norma de responsabilidad indemnizatoria en virtud del principio de especialidad.

Del mismo modo afirma, que el contenido de la norma impugnada es el mismo que el que aparece en el art. 69.1 c) de la Ley de Caza de Aragón 1/2015, de 12 de marzo<sup>4</sup>, respecto del que ni se ha planteado ni recurso, ni cuestión de inconstitucionalidad.

Además, realiza varias interpretaciones entre las cabe destacar, que sería, la compatibilidad con el régimen de responsabilidad patrimonial de la administración previsto en el art. 106.2 Constitución Española (CE )<sup>5</sup>, y en el art. 149.1.18 CE<sup>6</sup>, si se interpreta que el precepto impugnado, no excluye los requisitos exigidos por el art. 106.2 CE, y que puede determinarse la responsabilidad acudiendo a cualquier título de imputación legalmente establecido para fundar la misma (STC 141/2014, de 11 de

---

<sup>4</sup> BOE núm. 114 de 13 de mayo de 2015.

<sup>5</sup> “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”. BOE. núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

<sup>6</sup> “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.



septiembre<sup>7</sup>).

Por último, respecto a la vulneración de las competencias estatales atribuidas por el art. 149.1.21<sup>8</sup> y 24 CE<sup>9</sup>, Mancha alega que “*la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias*” (STC 113/1983, de 6 de diciembre, FJ 1<sup>10</sup>).

### 3. Alegaciones de la letrada de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

La intervención de esta letrada puede sintetizarse en contestar a las siguientes preguntas:

1. Si la competencia exclusiva en materia de caza es un título suficiente para imponer, al titular de la infraestructura, el deber de controlar, de forma preventiva, las poblaciones de las especies cinegéticas establecidas en las zonas de seguridad.

Aduce varias razones, entre las que destaca, que para ella si lo es, ya que no puede establecerse la competencia autonómica para regular las zonas de seguridad de las, separada de la de imponer a los titulares la obligación de controlar a las especies cinegéticas

2. ¿Puede imputarse al titular de la infraestructura la responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales y ganaderos producidos por las especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad?

---

<sup>7</sup><https://tc.vlex.es/vid/-538595746? ga=2.191362666.1750520433.1562686636-1381239486.1562686636> (consultada el 9 de julio de 2019).

<sup>8</sup> *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 21. “ Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación ”.*

<sup>9</sup> 1. “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.*

2. *Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.*

*La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”.*

<sup>10</sup><https://tc.vlex.es/vid/1-2-3-15034710? ga=2.193714669.1590442686.1562690989-1135498994.1562690989> (consultada el 9 de julio de 2019).



Aduce varias razones entre las que destaca, no se vulnera la competencia del Estado de los arts. 149.1.21 y 24 CE ya que la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de caza no se proyecta sobre las infraestructuras estatales, sino sobre las zonas de seguridad que son una subclase de los terrenos no cinegéticos.

#### **4. Argumentos del abogado del estado**

El abogado del Estado, considera que la Ley de caza de Castilla- La Mancha vulnera el art. 106.2 CE y la distribución de competencias, al establecer una regulación incompatible con recogido en el art. 32 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP<sup>11</sup>), supuesto que imputa, al titular de la infraestructura, de forma autónoma, la responsabilidad por unos determinados daños, sin tomar en consideración que dichos daños pueden conectarse, o no, con el servicio prestado.

La afirmación del abogado de Estado se sustenta en la vulneración del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, puesto que deriva la responsabilidad por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad, tales como, autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, al titular de dichas infraestructuras, de cuya zona de seguridad provengan las especies. De este modo, no se aplican, los requisitos del sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas que se establecen en el art. 32 LRJSP.

Del mismo modo afirma que al reflejarse la regulación impugnada sobre infraestructuras que son competencia del Estado, se vulneraría, los arts. 149.1.21 y 24 CE. Esta afirmación se sustenta en que la norma autonómica determina que el titular de la infraestructura es el responsable de controlar, en la zona de seguridad<sup>12</sup>, a las especies cinegéticas que

---

<sup>11</sup> “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley [...]”. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> Las zonas de seguridad son, según la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha (art. 50) y de acuerdo con lo que también establecía la Ley de caza de 1970, una categoría de terreno no cinegético, esto es, “aquella incluida en un Coto de Caza o Zona Colectiva de Caza, en la que el ejercicio de la caza se encuentra prohibido y por lo tanto el uso de cualquier medio para practicarla y en la que debe adoptarse medidas precautorias para garantizar la protección de las personas y sus bienes”. Entre las zonas de seguridad se contemplan las vías y caminos de uso público, senderos de uso público señalizados, las vías pecuarias, las vías férreas, el dominio público hidráulico y su zona de servidumbre, y los canales navegables,



provoquen este tipo de daños, pero no solo sobre infraestructuras que son competencia de la Comunidad Autónoma, sino también sobre infraestructuras que son competencia del Estado, por lo que, vulneraría las competencias que pertenecen al Estado, según lo dispuesto en los arts. 149.1.21 y 24 CE.

## 5. Fundamentos jurídicos

### 5.1. La competencia para legislar

Según el art. 148.1.11 CE<sup>13</sup>, y el art. 31.1.10<sup>14</sup> del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM), determinan que la comunidad autónoma tiene competencia exclusiva sobre caza y explotaciones cinegéticas.

Aunque la asunción estatutaria de una competencia como exclusiva “*no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida*” (STC 31/2010 de 28 de junio<sup>15</sup>).

Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de caza son competencias sectoriales que se entrecruzan con la competencia del Estado en materia de medio ambiente (SSTC 102/1995, de 26 de junio<sup>16</sup>; 196/1996, de 28 de noviembre<sup>17</sup>), aunque esto no impide ni diseñar, ni ejecutar una política autonómica propia en materia de caza y de protección de aquellos ecosistemas vinculados directamente a su ejercicio (SSTC 14/1998, de 22 de enero, FJ 2<sup>18</sup>, y 69/2013 de 14 de marzo, FJ 3<sup>19</sup>).

---

<sup>13</sup> 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 11. <sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

<sup>14</sup> 1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume las siguientes competencias exclusivas 10. <sup>a</sup> Caza y pesca fluvial. Acuicultura.

<sup>15</sup> [http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6670#complete\\_resolucion&completa](http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/6670#complete_resolucion&completa) (consultada el 9 de julio de 2019).

<sup>16</sup> <https://tc.vlex.es/vid/-58121875> (consultada el 9 de julio de 2019)

<sup>17</sup> [https://tc.vlex.es/vid/stc-l-ba-25-26-32-149-23-15355230?\\_ga=2.263176588.126667030.1562660029-1447263791.1562660029](https://tc.vlex.es/vid/stc-l-ba-25-26-32-149-23-15355230?_ga=2.263176588.126667030.1562660029-1447263791.1562660029) (consultada el 9 de julio de 2019).

<sup>18</sup> <https://tc.vlex.es/vid/53-an-ba-149-ii-82-15354966> (consultada el 9 de julio de 2019).

<sup>19</sup> [https://tc.vlex.es/vid/2008-431063434?\\_ga=2.96907161.746687976.1562660585-1964777952.1562660585](https://tc.vlex.es/vid/2008-431063434?_ga=2.96907161.746687976.1562660585-1964777952.1562660585) (consultada el 9 de julio de 2019).



El ejercicio por las Comunidades Autónomas de su competencia exclusiva en materia de caza puede tener incidencia en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (STC 14/1998 de 22 de enero, FJ 7<sup>20</sup>).

## **5.2. Responsabilidad del titular de la infraestructura**

La razón de la inconstitucionalidad radica en que la regulación de la Ley de Caza de Castilla – La Mancha no hace referencia a los requisitos del sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, recogidos en el art. 32 LRJSP, e imputa directamente al titular de la infraestructura, puesto que le obliga a reparar unos daños que:

- No tienen relación con la explotación de las mismas.
- No son consecuencia del funcionamiento normal o anormal de éste, o de la infraestructura de las que son efectivamente titulares.

En palabras del Tribunal Constitucional (TC), el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

El art. 32.1, primer párrafo, LRJSP dispone que *“los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*.

El Estado tiene atribuida, como competencia exclusiva, el sistema de responsabilidad patrimonial de la administración según el art. 149.1.18 CE, aunque la Comunidad Autónoma puede recoger otros supuestos indemnizatorios para la responsabilidad administrativa, desarrollando la política sectorial pero siempre que respeten las normas estatales.

En este caso, la regulación impugnada supone el desarrollo de la política sectorial de la Comunidad Autónoma en materia de caza, conforme a las competencias que corresponden a dicha Comunidad Autónoma en esta materia.

---

<sup>20</sup>[https://tc.vlex.es/vid/53-an-ba-149-ii-82-15354966?\\_ga=2.161137533.1567674371.1562661013-588522325.1562661013](https://tc.vlex.es/vid/53-an-ba-149-ii-82-15354966?_ga=2.161137533.1567674371.1562661013-588522325.1562661013) (consultada el 9 de julio de 2019)



La legislación autonómica se aparta de la legislación estatal (Arts. 149.1.18 CE, y 32 LRJSP) ya que establece, como único título de imputación de la responsabilidad, la titularidad de la infraestructura, sin tener en cuenta si los daños pueden conectarse causalmente con el servicio prestado o no.

Según el TC debe realizarse una interpretación conjunta del precepto, del cual, pueden extraerse las siguientes ideas:

- Se establece la obligación de indemnización.
- Se establece la obligación de controlar las especies cinegéticas que provocan daños agrícolas, forestales o ganaderos, y que habitan en las zonas de seguridad.
- Esta norma entiende que en las zonas de seguridad existen especies cinegéticas que causan daños agrícolas, forestales o ganaderos. Por eso, se obliga a los titulares de dichas infraestructuras, a tomar las medidas necesarias para controlarlas, y, evitar que causen dicho tipo de daños. Podría existir una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos, y obligación de controlar determinadas especies cinegéticas y el daño que produzcan las mismas.

Según el TC, la Ley de caza castellanomanchega recoge un caso de responsabilidad patrimonial del titular de la infraestructura por daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, que surgirá siempre y cuando concurren los elementos previstos en el art. 32 LRJSP.

### **5.3. ¿Se aplica esta normativa en infraestructuras autonómicas, o sólo en estatales?**

Según los arts. 149.1.21 y 24 CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de ellas.

La norma se refiere a las infraestructuras que son competencia de la Comunidad Autónoma y también a las de competencia estatal, ya que no realiza ninguna distinción.

El objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad forma parte de la regulación en materia de caza, cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas, pero tiene como objeto las autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas,



materias sobre las que el Estado tiene competencias en virtud de los arts. 149.1.21 y 24 CE.

Según el TC existe un conflicto entre dos competencias materiales:

- Las competencias estatales sobre las infraestructuras de su competencia.
- Las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de caza.

Conforme a la doctrina constitucional, los títulos competenciales estatales y autonómicos proyectados sobre el mismo espacio físico, pero con distinto objeto jurídico, se limitan recíprocamente y se integran preferentemente a través de fórmulas de cooperación o coordinación, afirmando que *“la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales (STC 166/2000, de 15 de junio, FJ 3<sup>21</sup>)*.

Para resolver esta cuestión debemos utilizar:

- Las técnicas de cooperación que nos lleven a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto.

La norma autonómica no contiene ningún mecanismo de cooperación, ya que da preferencia absoluta a las competencias autonómicas al imponer la obligación de control, y de indemnización directamente al Estado, como titular de la infraestructura. Además de imponer dos obligaciones específicas: 1. La de controlar las especies cinegéticas que provoquen determinados daños. 2. La de indemnizar por los mismos. Por último, la norma afirma que las dos obligaciones anteriores, deben cumplirse en la zona de seguridad.

- Cuando la primera opción no sea posible, es necesario determinar la competencia prevalente (STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 6<sup>22</sup>).

En virtud de la STC 7972019, de 5 de junio, *“el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, y no puede privarse ejercer las competencias exclusivas por una competencia concurrente, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma”*.

---

<sup>21</sup> <https://tc.vlex.es/vid/ri-5-143026? ga=2.58860778.652569184.1562683954-1617784572.1562683954> (consultada el 9 de julio de 2019).

<sup>22</sup> <https://tc.vlex.es/vid/-420184522? ga=2.260862473.505507967.1562685849-207546634.1562685849> (consultada el 9 de julio de 2019).



El artículo cuestionado de la Ley de caza de Castilla – La Mancha sirve evitar daños agrícolas, forestales o ganaderos en los cultivos producidos por especies que proceden de las zonas de seguridad de las infraestructuras. Según el TC imponer obligaciones que afectan al normal funcionamiento de las infraestructuras y establecidas por la Comunidad Autónoma sin ponderar los intereses del caso, y condicionarlo al ejercicio de la competencia estatal, no es acorde con el régimen de distribución de competencias. Por esto, el precepto de la Ley de Caza de Castilla- La Mancha es inconstitucional en cuanto a las infraestructuras de titularidad estatal.

## 6. Fallo

El fallo de la presente sentencia es el siguiente:

**Declarar inconstitucional el párrafo segundo del art. 8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por el artículo primero, apartado 5 de la Ley 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal, si es aplicado a las infraestructuras de titularidad estatal.**

**Declarar que no es inconstitucional el párrafo segundo del art. 8.2 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por el artículo primero, apartado 5 de la Ley 2/2018, de 15 de marzo por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal, si es interpretado como que la Ley de caza castellano manchega recoge un caso de responsabilidad patrimonial del titular de la infraestructura por daños agrícolas, forestales, o ganaderos, producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, que surgirá siempre y cuando concurren los elementos previstos en el art. 32 LRJSP.**