

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



La Sentència 112/2018, de 17 d'octubre del Tribunal Constitucional:
L'Anàlisi del sistema objectiu, o no, de la Responsabilitat Patrimonial pel
funcionament dels serveis públics

19-12-2018

El passat 17 d'octubre, el Tribunal Constitucional va pronunciar la [Sentència 112/2018 \(BOE 20.11.18, núm.280\)](#). La sentència és conseqüència de la qüestió d'inconstitucionalitat núm.95-2018, promoguda pel Jutjat del Contenciós Administratiu núm. 1 de Logronyo. La qüestió plantejada ho fou en relació amb l'apartat trentè de l' article únic de la Llei 6/2014, de 7 d'abril, que modificà la disposició addicional novena del text articulat de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles de motor i seguretat viària, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 339/1990, de 2 de març. Concretament, es planteja la possible infracció de l' article 106.2 CE, en l'enteniment que aquest últim precepte constitucional, segons la Magistrada que planteja la qüestió, estableix un sistema purament objectiu de responsabilitat patrimonial per a les Administracions públiques.

1. El plantejament i la delimitació de la controvèrsia.

La controvèrsia plantejada, ho és en l'àmbit de la responsabilitat derivada d'accidents de trànsit per la irrupció d'espècies cinegètiques a la via. Val a dir que el vigent Reial Decret Legislatiu 6/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre trànsit, circulació de vehicles a motor i seguretat viària, la norma qüestionada passa a ser la disposició addicional setena, mantenint la mateixa redacció del qual constitucionalitat és qüestionada per l'òrgan judicial.

El contingut del precepte del qual es qüestiona la seva constitucionalitat és el següent:

"Responsabilitat en accidents de trànsit per atropellaments d'espècies cinegètiques.

En accidents de trànsit ocasionats per atropellament d'espècies cinegètiques en les vies públiques serà responsable dels danys a persones o béns el conductor del vehicle, sense que pugui reclamar pel valor dels animals que irrompin en aquelles.

No obstant, serà responsable dels danys a persones o béns el titular del aprofitament cinegètic o, si no, el propietari del terreny quan l'accident de trànsit sigui conseqüència directa d'una acció de caça col·lectiva d'una espècie de caça major duta a terme el mateix dia o que hagi conclòs dotze hores abans d'aquell.

També podrà ser responsable el titular de la via pública en la qual es produeixi el accident com a conseqüència de no haver reparat la tanca de tancament en termini, si cas, o per no disposar de la senyalització específica d'animals solts en trams amb alta accidentalitat per col·lisió de vehicles amb els mateixos ".

L'article de la Constitució que la Magistrada de Logronyo considera que pot haver estat vulnerat és l'apartat 2 de l'article 106, el qual estableix que:

“Els particulars, en els termes establerts per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, llevat dels casos de força major, sempre que la lesió sigui conseqüència del funcionament dels serveis públics.”

En el procediment per al plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat, l'òrgan judicial i la Fiscalia General de l'Estat es postulen a favor d'entendre que la disposició qüestionada vulnera les previsions de l'article 106.2 de la Constitució. Al seu torn, l'Advocacia de l'Estat, el Govern de la Comunitat Autònoma de La Rioja i la Reial Federació espanyola de Caça consideren que a la disposició no se li pot fer cap retret sobre la seva constitucionalitat.

En el Fonament Jurídic III El Tribunal Constitucional delimita el dubte d'inconstitucionalitat que es planteja als dos primers paràgrafs del precepte qüestionat (la responsabilitat del conductor del vehicle, i la responsabilitat del titular de l'aprofitament cinegètic o del terreny) , i que són els que es consideren que poden oposar-se al sistema de responsabilitat “purament objectiva” de les Administracions Públiques que estableix l'article 106.2 CE, segons la magistrada i el ministeri fiscal. El tercer paràgraf del precepte el descarta atès que aquest ja contempla la responsabilitat patrimonial de la Administració com a titular de la via pública.

2. La Doctrina del Tribunal Constitucional sobre l'article 106.2 de la Constitució.

El Tribunal dedica els Fonaments Jurídics IV i V, respectivament, per a establir la doctrina general sobre l'article 106 CE, i fixar la significació constitucional de l'objectivitat del règim de responsabilitat patrimonial.

A l'hora d'abordar el tractament del dret dels ciutadans a ser indemnitzats per qualsevol lesió que pateixin en qualsevol dels seus béns i drets, com a conseqüència del funcionament dels serveis públics, el Tribunal en primer lloc (Fonament Jurídic IV) repassa els antecedents normatius de la Responsabilitat Patrimonial i els seus pronunciaments més rellevants en la matèria, incloent no només els de la Responsabilitat derivada pel funcionament dels serveis públics sinó fent referència també a la responsabilitat de derivada de l'activitat del Legislatiu (Estat legislador) i la responsabilitat derivada de l'error Judicial (121 CE). Entre d'altres sentències del Tribunal Constitucional, se citen: SSTC 61/1997, de 20 de març FJ 33, 129/1987, FJ 4; 134/1987, de 21 de juliol, FJ 9; 70/1988, de 19 d'abril, FJ 3; 65/1990, 66/1990 y 67/1990, de 5 d'abril, FJ 7, y 112/2006, de 5 d'abril, FJ 21, 206/1997, de 27 de novembre, FJ 19, 325/1994, de 12 de desembre, FJ 4).

Feta l'anterior interessant introducció encara que sigui a efectes pedagògics, el constitucional se centra a analitzar el sistema de responsabilitat patrimonial previst a l'article 106.2 CE. El Tribunal titula el Fonament Jurídic V: "significació constitucional de l'objectivitat del règim de responsabilitat patrimonial previst a l'article 106.2 CE"; és un títol que aixeca certes expectatives que resulten d'alguna forma frustrades al llegir el fonament i els dos vots particulars emesos, tal com es posarà de manifest tot seguit.

En primer lloc, el Tribunal afirma que l'article 106.2 "suposa una recepció constitucional del sistema de responsabilitat de l'Administració prèviament vigent a Espanya, el caràcter objectiu venia sent àmpliament acceptat per la doctrina i la jurisprudència", per tal de entendre que "el règim constitucional de responsabilitat de les administracions públiques es regeix per criteris objectius, que impliquen la necessitat, no només d'examinar la relació de causalitat, sinó també la de formular un judici d'imputació del dany que permeti connectar prou el perjudici produït amb l'activitat desenvolupada pel agent del mateix, en aquest cas per una Administració pública". És a dir, el Tribunal considera que el sistema en sí mateix no es basa en l'objectivitat global o pura, sinó dels elements que el conformen: de la causalitat, de la lesió i de la imputació. Entendre el contrari -el caràcter global o pur de l'objectivitat- seria assimilar el sistema de Responsabilitat Patrimonial de les Administracions Públiques al d'una mena "d'asseguradora universal" amb el consegüent impacte a les arques públiques, tal com ho a entès la Sala III del Tribunal Suprem en nombroses sentències (entre moltes altres, la de la [secció 5^a de 15 de març 2018, número 418/2018, n^o Recurs 1016/2016](#)).

En els anteriors termes també s'expressen els vots particulars emesos pels magistrats José Andrés Ollero Tassara, i Antonio Narváez Rodríguez redactor de la sentència, vot particular aquest últim al que s'adherí el magistrat Alfredo Montoya Melgar. En el segon dels vots particulars, el Magistrat Narváez, afirma que portar el vincle de solidaritat en que es basa la responsabilitat patrimonial a l'extrem de la seva conceptualització objectiva, considerant que les administracions públiques han de ser responsables de tots els danys derivats del seu funcionament normal o anormal, "excedeix, en tot cas, de la missió constitucional que l'article 106.2 CE compleix, que és la d'excloure, al màxim nivell normatiu, el vell privilegi de la irresponsabilitat del príncep o sobirà, per la seva posició de preeminència enfront del ciutadà".

En segon lloc, i en relació amb la remissió a la Llei que fa l'article 106.2 CE, el Tribunal entén que "no pot, de cap manera, explicar-se com una simple autorització al legislador perquè determini el règim jurídic de la responsabilitat de l'Administració; es tracta, més aviat, d'una regla de tancament que permet al legislador concretar la forma en què una responsabilitat pot ser exigida". El Tribunal posa com exemple el supòsit tractat a la STC 15/2016, d'1 de febrer, on es posa de manifest que el legislador va optar "per un règim centralitzat en què les reclamacions d'indemnització contra l'Administració, pels danys i perjudicis causats pel seu personal, han de dirigir-se directament, i en tot cas, contra aquella, suprimint-se la possibilitat de promoure l'acció contra l'empleat públic causant del dany (excepte en els casos d'una eventual responsabilitat per via penal)". Tanmateix, en el segon dels vots particular, l'emès pel magistrat ponent de la Sentència, considera que de l'article 106.2 CE no es poden deduir títols d'imputació concrets, donada la remissió que el precepte fa al legislador, en tant que l'article 106.2 CE no fa cap referència al funcionament "normal o anormal" dels serveis públics. El constituent, diu el magistrat discrepant "va optar per deixar en mans del legislador democràtic la més precisa

definició, en cada cas, dels títols d'imputació del dany aplicables a l'Administració". Aquesta remissió consisteix en la delimitació legislativa dels riscos. Per reforçar el seu argument el magistrat posa l'exemple de l'article 121 CE, en el que, el Constituent sí que va optar per referir-se de forma expressa a títols d'imputació específics, com l'error judicial o el funcionament anormal de l'Administració de Justícia.

3. La resolució de la qüestió d'inconstitucionalitat.

El Tribunal desestima la qüestió d'inconstitucionalitat i declara que el precepte en qüestió (disposició addicional setena de la Llei de Trànsit) no és inconstitucional si resulta interpretat en el termes del Fonament Jurídic VI de la sentència. Aquesta interpretació, de forma força resumida, consisteix en que, "d'acord amb els paràmetres exposats sobre el recte enteniment del règim objectiu de responsabilitat de l'article 106.2 CE" seria incompatible amb dit precepte constitucional una regla legal de responsabilitat en què, "una vegada constatada la contribució causal de l'activitat administrativa en el dany efectivament verificat i malgrat l'actuació completament diligent de l'administrat (en aquest cas, del conductor), s'exonerés, sense més, a l'Administració actuant, ignorant la possible concurrència d'un títol d'imputació que pogués servir per atribuir-li la responsabilitat de la lesió". Altrament, en un supòsit com el plantejat (actual disposició addicional setena de la Llei de trànsit), en el qual hi ha una activitat de titularitat administrativa o servei públic, (conservació de la fauna silvestre) només resulta compatible amb el contingut de l'article 106.2 CE, si s'interpreta en el sentit que, encara que no existint acció de caça major (segon paràgraf de l'actual disposició addicional setena), es pugui determinar la possible responsabilitat patrimonial de l'Administració acudint a qualsevol títol d'imputació legalment idoni per a fundar la mateixa, sense declarar automàticament la responsabilitat del conductor".

Aquesta solució és durament criticada pel Magistrat discrepant ponent de la sentència, el qual la qualifica com a solució "turmentada", ja que la norma qüestionada en res s'oposa als mandats de l'article 106 CE. El Magistrat considera que el legislador precisament va fer ús de l'habilitació que el propi article constitucional li ha conferit. El legislador, ha dissenyat un sistema de responsabilitat en base a la distribució de riscos generats pels diferents actors que poden intervenir en la producció del dany (el conductor del vehicle, el titular de l'aprofitament cinegètic o de la finca, i la pròpia Administració com a titular de la via) amb motiu d'un accident de trànsit per la irrupció d'una espècie cinegètica a la via. Altrament, el vot particular del Magistrat Ollero Tassara, considera més rellevant que la crítica a la interpretació conforme del precepte qüestionat, és que el Tribunal "anima" a la Magistrada del Jutjat núm.1 de Logronyo a "una ostentació - si em permeteu la broma- d'ús alternatiu del dret, al fet que ignori la Constitució i solucioni la qüestió amb suport d'altres normes".

4. En Resum

Al marge de la solució concreta de l'àmbit sectorial concret (activitats cinegètiques i accidents de trànsit), el més rellevant d'aquesta sentència i dels seus dos vots particulars és el tractament de l'objectivitat del sistema de Responsabilitat Patrimonial, a l'empara de l'article 106.2 CE. En aquest extrem, es pot concloure que ni la sentència, ni encara menys els dos vots particulars, plantegen que el sistema de Responsabilitat Patrimonial previst a l'article 106.2 CE, és objectiu en sentit pur o global. Són nombrosos els autors que neguen aquest caràcter objectiu global o pur del sistema de Responsabilitat Patrimonial. Així per exemple, resulta del tot recomanable l'obra del

Dr. Oriol Mir Puigpelat, en “La Responsabilidad Patrimonial del Administración. Hacia un nuevo sistema” (Editorial Civitas, primera edició, 2002) on entre d’altres interessants conclusions afirma: “l’article 106 CE no imposa la responsabilitat objectiva global de l’Administració...” (pàgina 354). Es pot concloure que l’objectivitat ve determinada per la concurrència dels elements que conformen la Responsabilitat Patrimonial de les Administracions Públiques: la causalitat, la lesió i la imputació.



Gabriel Capilla Vidal

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la Comissió Jurídica Assessora