

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Núm. 9 - Octubre 2009



COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LEALTAD CONSTITUCIONAL: UN EJEMPLO POCO ALENTADOR (LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS PROVOCADOS POR ANIMALES DE CAZA)

Amelia Pascual Medrano

Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de La Rioja

RESUMEN: I. Introducción. – II. La distribución competencial en materia de caza. – III. Las normas de responsabilidad en accidentes causados por piezas de caza. – 1. La situación de partida: la Ley de Caza de 1970. – 2. La regulación autonómica. – 3. La legitimidad competencial de las normas autonómicas. – 4 Recapitulando. – IV. La recuperación estatal de competencias: la nueva disposición adicional novena del Texto Articulado de la Ley de Tráfico. – V. A modo de conclusión: la necesidad ineludible de lealtad y colaboración en el sistema de distribución de competencias. – *Resumen-Resum-Abstract.*

I. Introducción

Hasta la saciedad se ha comentado la imperfección inherente a todo sistema de distribución o reparto competencial. Va de suyo que la compleja realidad sobre la que se proyecta hace imposible hallar un modelo, por acabado y meditado que este sea, cuya aplicación a la realidad no esté cuajada de dudas, inseguridades y conflictos, a la vez que de un grado notabilísimo, quizás el más alto dentro de las disposiciones constitucionales, de reinterpretación y adaptación.

Artículo recibido el 22/05/2009; aceptado el 16/07/2009.

Es evidente que nuestro TC, como el resto de altos tribunales en estructuras territoriales descentralizadas, ha tenido que lidiar –y mucho– con todo ello. Es además juicio coincidente en el caso español el reconocimiento –al margen de pronunciamientos discutidos y polémicos– de su esencial papel en el extraordinario –aunque sólo sea si reparamos un momento en su punto de partida y en los años transcurridos– desarrollo de nuestro “Estado Autonómico”. Descendiendo un poco más, si nos ceñimos al reparto de competencias entre el Estado y las CCAA, a partir de un diseño constitucional en este terreno tan abierto como el nuestro, a él le ha tocado aclarar muchas cuestiones y, por qué no decirlo, sentar principios o pautas que, al margen de su mayor o menor respaldo constitucional, permitían avances que de otra forma hubieran resultado imposibles.

Muchos son los problemas que aquejan a nuestro sufrido modelo de distribución territorial de competencias. Algunos, como señalábamos hace un momento, son consustanciales a la dificultad propia de articular jurídicamente y de modo estable una materia como la que nos ocupa; pero otros, sin embargo, tienen más que ver con ese concepto indeterminado pero capital de la lealtad constitucional.

Lealtad y, por ende, cooperación entre todos los entes políticos parece la única forma viable de avanzar en un sistema “federal”, “federalizante” o, cuando menos, en uno donde conviven una pluralidad de entes dotados de autonomía política. Ello, obviamente, no constituye ningún descubrimiento. Bien al contrario, puede calificarse más bien de lugar común en nuestra doctrina, así como en la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, como también ha sido puesto de manifiesto en innumerables ocasiones, en este punto nuestro Estado de las Autonomías, quizás más que en ningún otro, tiene por delante todavía mucho camino que recorrer. Con demasiada frecuencia se norma sin tener en cuenta las competencias de los demás e incluso sin tener presente la propia normativa que está en vigor, dejando al operador jurídico y al propio ciudadano la ardua tarea de lidiar con un ordenamiento jurídico con demasiada frecuencia contradictorio e inseguro, y cuya depuración por la jurisdicción constitucional se ve abortada muchas veces por un uso fundamentalmente político del desistimiento procesal.

Además, no parece demasiado aventurado afirmar que, si no se avanza considerablemente en esa leal cooperación, la actual reforma de los Estatutos de Autonomía no hará sino agravar esta situación.

Son muchos los ejemplos concretos que sustentan esa idea de deslealtad competencial que han sido puestos de manifiesto en repetidas ocasiones por la doctrina especializada: por un lado, el entendimiento exacerbado de las bases estatales, la búsqueda de títulos competenciales genéricos para ordenar una materia para la que se carece de competencia específica, el recurso a las subvenciones como modo de frenar la capacidad autonómica...; por el otro, el soslayamiento absoluto de normativa en vigor del Estado de obligada aplicación en tanto no recaiga el oportuno pronunciamiento jurisdiccional y la interpretación de las competencias exclusivas como absolutas e ilimitadas. Y todo ello aderezado, tal y como apuntábamos más arriba, con un juego perverso de recurso-desistimiento habitualmente muy alejado de criterios jurídicos más o menos objetivos.

En este orden de cosas, el examen de la regulación en nuestro ordenamiento de la responsabilidad civil por daños provocados por especies cinegéticas evidencia muy bien la caótica situación normativa provocada por lo que cabe calificar de falta de sujeción leal al sistema competencial.

Los hechos pueden resumirse de la siguiente forma: en un primer momento, las CCAA entienden que su competencia exclusiva en materia de caza les permite –no es momento todavía de entrar a la valoración de si es así– proceder a una ordenación completa de esta materia o, dicho de otra forma, a regular todo el contenido de la Ley estatal de Caza de 1970. Dicha opción lleva a la aprobación de diversas leyes autonómicas que no son recurridas por el Estado, al menos, en lo que atañe a la posible invasión de títulos competenciales estatales de carácter general claramente involucrados. Ahora bien, tras ello y años después, el Estado parece querer recuperar un ámbito de competencia y decisión que había dejado en manos de las CCAA y, al margen de sus Leyes, en vigor desde hacía tiempo, y sólo en relación con un aspecto parcial de esa previa y aparente dejación de competencias, a saber, la responsabilidad por daños en accidentes de tráfico ocasionados por especies cinegéticas, introduce, casi de modo subrepticio, su regulación a través de 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, que añade una disposición adicional novena regulando dicha cuestión, al RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

II. La distribución competencial en materia de caza

Las competencias en materia de caza fueron desde un principio puestas a disposición de las CCAA por el texto constitucional. Todas ellas, a la vista del artículo 148.1.11 de la Constitución, podían asumir en sus respectivos Estatutos competencias en materia de pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial. Como en tantas otras materias, las entonces llamadas Comunidades «de vía lenta» asumieron dichas competencias en bloque y al máximo nivel posible, quedando así la caza, desde la primera versión estatutaria, incluida dentro del capítulo de competencias exclusivas de cada Comunidad. De esta forma, además, en lo que se circunscribe a la caza, estas Comunidades equiparaban su capacidad política a las Comunidades de primer grado que, por supuesto, también incluyeron en sus estatutos esta competencia exclusiva desde un principio.

En el momento de aprobación de los diversos Estatutos de Autonomía, la materia de caza venía regulada por la Ley estatal 1/1970, de 4 de abril, de Caza. Su carácter preconstitucional lógicamente despejaba la cuestión de su legitimidad competencial y, por ende, quedaba clara la posibilidad de su aplicación supletoria, aun cuando, a la vista del bloque de constitucionalidad, el Estado hubiera quedado privado de la posibilidad de modificar, completar o desarrollar dicha norma (salvo que le habilitase un título competencial del art. 149.1)¹. A principios de los años 90 las CCAA comienzan, no obstante, a aprobar su propia legislación al respecto. Se introducen así en el ordenamiento las primeras leyes autonómicas específicas de caza, o bien ésta queda regulada, al menos en parte, dentro de leyes más

1. Baste recordar, a este respecto, la interpretación fijada por el TC de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 de la Constitución, en su célebre sentencia sobre la Ley del Suelo (STC 61/1997, de 20 de marzo), o la igualmente significativa, por más que pasara más desapercibida, sobre transportes (STC 118/1996, de 27 de junio).

genéricas de protección de la fauna silvestre, la naturaleza o los animales en general².

Con carácter previo a dicha generalización de normativa legal autonómica, la aprobación por parte del Estado de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, y de su desarrollo reglamentario, origina ya las primeras fricciones competenciales. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Castilla y León y el País Vasco plantean frente a dichas normas seis recursos de inconstitucionalidad y ocho conflictos competenciales (STC 102/1995, de 26 de junio).

El debate que ahí se residencia es esencialmente la delimitación de las competencias estatales en materia de medio ambiente (art. 149.1.23) y por ende, la discrepancia respecto al carácter básico atribuido a diversas disposiciones de esta normativa. Ahora bien, son justamente las competencias autonómicas en materia de caza las que finalmente fundamentan la nulidad de dicha calificación en buena parte de los preceptos respecto de los que el TC estima los recursos y conflictos.

También la normativa legal autonómica de caza ha dado lugar a la interposición de varios recursos de índole competencial ante el TC. Lo cierto es, sin embargo, que si exceptuamos el resuelto por la

2. Ley de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza; Ley de Extremadura 8/1990, de 21 de diciembre, de Caza; Ley de Castilla-La Mancha 2/1993, de 15 de julio, de Caza; Ley de Castilla y León 4/1996, de 12 de julio, de Caza; Ley de Galicia 4/1997, de 25 de junio, de Caza; Ley de Canarias 7/1998, de 6 de julio, de Caza; Ley de La Rioja 9/1998, de 2 de julio, de Caza; Ley de Aragón 5/2002, de 4 de abril, de Caza; Ley de Valencia 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza; Ley de Baleares 6/2006, de 12 de abril, de Caza y Pesca; Ley de Madrid 2/1991, de 14 de febrero, de Protección y Regulación de la Flora y Fauna Silvestres; Ley de Andalucía 2/1992, de 15 de junio, Forestal, derogada en parte por la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de Flora y Fauna Silvestres; Ley Foral de Navarra 3/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats, derogada en parte por la Ley Foral 17/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca; Ley del País Vasco 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza; Ley de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, derogada en parte por la Ley 7/2003, de 12 de noviembre, de Caza y Pesca Fluvial; Ley de Cataluña 3/1988, de 4 de marzo, de Protección de Animales, derogada por el Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Protección de Animales; y Ley de Cantabria 3/1992, de 18 de marzo, de Protección de los Animales, derogada en parte por la Ley 12/2006, de 17 de julio de Caza.

STC 14/1998, de 22 de enero, planteado por un grupo de senadores de la oposición, el Gobierno central, en esencia, se limitó a recurrir algunas disposiciones autonómicas que contenían infracciones y sanciones diversas a las establecidas a nivel estatal³. Ha sido pues el referido recurso parlamentario el que ha dado ocasión al TC a adentrarse de forma más profunda en la distribución competencial en este terreno.

Los senadores recurrentes impugnan diversos aspectos de la Ley 8/1990 de Caza de la Comunidad Autónoma de Extremadura: el régimen tributario (por conculcar la reserva de ley, la prohibición de que los tributos tengan alcance confiscatorio, la doble imposición y la igualdad de todos los españoles); una disposición sancionatoria (por infracción de los principios de legalidad penal y de seguridad jurídica); la creación de los llamados "Guardias de Caza" (por invadir las competencias exclusivas del Estado en relación con las Fuerzas de Seguridad, así como las competencias en materia de legislación laboral y legislación mercantil); la clasificación de los terrenos cinegéticos (por vulnerar el principio de seguridad jurídica); la aparente demanialización operada y, por ende, la privación de los propietarios de sus derechos dominicales sobre las piezas de caza sin mediar indemnización (por infracción del artículo 33 CE) y, en lo que a efectos de este trabajo interesa más, la vulneración por varias de sus disposiciones de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil.

El TC únicamente atiende el recurso en relación a la atribución de los derechos relacionados con los terrenos cinegéticos a la Administración autonómica y a cuantos obtuvieran la correspondiente concesión administrativa⁴, y somete la constitucionalidad de los pre-

3. Es el caso de las SSTC 196/1996, de 28 de noviembre; 16/1997, de 30 de enero; y 166/2002, de 18 de septiembre. En las mismas, a la vista del régimen sancionador básico previsto por la ya derogada Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, el TC declara inconstitucionales disposiciones a este respecto de las CCAA del País Vasco (Ley 1/1989, de 13 de abril, por la que se modifica la calificación de determinadas infracciones en materia de caza y pesca fluvial), Asturias (Ley 2/1989, de 6 de junio, de Caza) y Murcia (Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial), toda vez que la diversidad con dicho régimen no supone una ampliación o mejora de la protección medioambiental, sino su restricción o disminución.

4. Art. 6: "Los derechos y obligaciones establecidos en la presente Ley, en cuanto se relacionan con los terrenos cinegéticos, corresponderán a la Administración Regional y a cuantas entidades o particulares obtuvieran la concesión administrativa correspondiente para el aprovechamiento cinegético privado".

ceptos impugnados a una interpretación que obliga a entender que, pese a la desafortunada redacción, no se trata de una concesión, sino de una “autorización administrativa de carácter reglado que se exige para el aprovechamiento cinegético privado de la caza” (F 4). Ello, de otra parte, descarta la invasión de la competencia estatal del art. 149.1.8, en cuanto hay que diferenciar la cuestión del aprovechamiento, del derecho a cazar y del derecho a la propiedad de las piezas cazadas que se adquieren por ocupación, tal y como dispone el art. 610 del Código Civil y el art. 53.1 de la propia ley extremeña.

Dejando lo anterior al margen, la vulneración de la competencia en materia de legislación civil se pone directamente de relieve por los recurrentes respecto a la previsión autonómica de formalización por escrito y visado por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de los contratos de arrendamiento y cesión de terrenos cinegéticos, así como de los denominados contratos de caza (art. 26), que desconocería la libertad de forma y condiciones de validez de las obligaciones contractuales. Para el TC en este punto deben distinguirse dos planos jurídicos diversos:

“por una parte, el de la validez y eficacia *inter privatos* de las relaciones jurídicas derivadas de aquellos contratos; por otra, el de los requisitos de obligado cumplimiento para la obtención de los pertinentes permisos y autorizaciones en relación con el ejercicio de la caza y su aprovechamiento. El primero de los apuntados aspectos pertenece materialmente al ámbito propio de la legislación civil –más concretamente, al de las bases de las obligaciones contractuales– y que, por ende, su regulación compete en exclusiva al Estado (art. 149.1.8 de la CE). En cambio, no puede decirse lo mismo respecto del segundo de ellos. En efecto, no es dudosa una interpretación del mencionado art. 26 de la Ley de Caza de Extremadura limitada a la esfera de las relaciones entre Administración y administrados, de suerte que la exigencia de formalización escrita de los contratos y su visado por la Agencia tiene únicamente efectos en las relaciones con la Administración autonómica, desplegando su eficacia jurídica única y exclusivamente en lo que atañe a la obtención de los correspondientes permisos y autorizaciones para la constitución de acotados o para la práctica de la caza. Esta interpretación del citado art. 26 de la Ley, acorde con la com-

petencia exclusiva que en materia de caza ostenta la Comunidad Autónoma de Extremadura, en modo alguno contraviene lo dispuesto en el art. 149.1.8 de la Constitución, ni supone una invasión de la competencia del Estado en materia de legislación civil" (F 6).

En definitiva se aplica aquí una doctrina, que cabe ya inferir de otros pronunciamientos (SSTC 37/1987 y 67/1997) y sobre la que volveremos más adelante, a tenor de la cual la regulación autonómica puede, en suma, incidir en la posición jurídica de los particulares en las relaciones de Derecho privado, siempre y cuando dicha incidencia circunscriba su trascendencia a las relaciones de éstos con los poderes públicos. Ello además sirve también al Alto Tribunal para determinar la corrección de las medidas *administrativas* que el art. 29 de la Ley establece para el caso de engaño, ocultación o fraude que se realice en los contratos.

Más dudoso, en cambio, parece el razonamiento empleado para afirmar la constitucionalidad del artículo 27 ("Los arrendamientos de terrenos cinegéticos, o cualquier otra forma de cesión de los mismos, deberán tener una duración mínima de seis años prorrogables, de común acuerdo entre el propietario o titular del terreno cinegético y los arrendatarios o cesionarios de aquellos terrenos"), dado que justamente en este supuesto la antes excluida "dimensión horizontal" o de relación entre particulares parece ciertamente presente. El TC salva la constitucionalidad del citado precepto en tanto vendría amparado en la competencia autonómica de protección medioambiental, si bien ello supone dejar abierta la posibilidad de justificar la determinación por parte de las CCAA de las relaciones entre los particulares –ámbito característico y reconocido del Derecho civil– sobre la base de una competencia material, por lo demás, de claro acento transversal y expansivo⁵.

5. "El art. 27 de la Ley –dice el TC– establece una duración mínima de seis años prorrogables para todos los contratos de cesión o arriendo de terrenos destinados al aprovechamiento cinegético. Estiman los recurrentes que esta determinación legal del plazo mínimo de duración del contrato supone una nueva restricción de la libertad de contratación reconocida en la legislación civil del Estado. Ciertamente esta disposición legal condiciona la validez de los contratos de esa naturaleza que se celebren, al ser una norma de *ius cogens*, limitativa de la duración temporal del vínculo contractual y su renovación. Ahora bien, al disponerse un período mínimo de duración de dichos contratos, lo que se pretende es dotarlos de cierta estabilidad temporal con la finalidad de

Así las cosas, de forma –entendemos– muy significativa, en los recursos examinados en ningún momento se ponen en cuestión algunas normas autonómicas que vienen lisa y llanamente a regular las relaciones entre privados y, por ende, a ocupar espacios que razonablemente cabe entender copados por la competencia que en materia de legislación civil se atribuye “en todo caso” al Estado por el artículo 149.1.8.

Dejando aparte ahora otros supuestos similares, la duda sobre la corrección competencial se hace evidente en las normas autonómicas que determinan la responsabilidad por daños en este ámbito, no ya de la propia Administración autonómica, sino exclusivamente de los particulares, propietarios o titulares de los aprovechamientos cinegéticos. En este sentido, por ejemplo, la Ley extremeña de 1990, objeto como hemos visto de un amplio recurso, no se cuestiona, sin embargo, en relación con su artículo 74.3, según el cual “todo cazador estará obligado a indemnizar los daños que causare con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido únicamente a culpa o negligencia del perjudicado. En la práctica de la caza, si no consta el autor del daño causado a las personas o sus bienes, son responsables civilmente y de forma solidaria de tales daños todos los miembros de la partida de caza”.

En definitiva, la habitual regulación por las leyes de caza autonómicas de la responsabilidad de los particulares en este terreno, o bien resultaba correcta para los legitimados en la interposición del oportuno recurso, o bien no existía interés alguno por reivindicar esta competencia estatal.

impedir que el cambio continuado de titulares o la variación en el destino y aprovechamiento de tales terrenos perjudique la fauna silvestre existente en los mismos, y aún más, que dificulte la actividad de conservación, ordenación y planificación de ese recurso natural dentro de la competencia que corresponde a la Administración Pública autonómica. Esta medida legislativa se justifica, pues, en atención a las peculiaridades propias de los referidos contratos de arriendo o cesión de terrenos en vista de su explotación cinegética y con los aludidos fines de defensa de la caza. Por ello mismo, no puede considerarse que el citado art. 27 invada la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil. Más bien, se trata de una medida indirecta de protección medioambiental destinada a defender, mediante la garantía de dicha limitación legal, una cierta estabilidad temporal en los contratos cinegéticos en beneficio de la preservación de las especies naturales objeto de caza.” (F 6)

III. Las normas de responsabilidad en accidentes causados por piezas de caza

1. La situación de partida: la Ley de Caza de 1970

Al margen de la responsabilidad civil general derivada del artículo 1902 del Código Civil, la específica por daños causados por animales venía regulada por los artículos 1905 y 1906 del mismo. No obstante, dichas disposiciones, claramente insuficientes y fragmentarias, quedaron desplazadas –o incluso cabe entender que derogadas⁶– por el régimen específico de responsabilidad previsto en el artículo 33 (“Responsabilidad por daños”) de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, desarrollado luego por el Decreto 506/1971, de 25 de marzo de 1971, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución de la Ley de Caza:

“Los titulares de aprovechamientos cinegéticos, definidos en el artículo 6 de esta Ley, serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los terrenos acotados. Subsidiariamente, serán responsables los propietarios de los terrenos.

2. La exacción de estas responsabilidades se ajustará a las prescripciones de la legislación civil ordinaria, así como la repetición de responsabilidad en los casos de solidaridad derivados de acotados constituidos por asociación.

3. De los daños producidos por la caza procedente de Refugios, Reservas Nacionales y Parques Nacionales y de los que ocasione la procedente de terrenos de caza controlada responderán los titulares de los aprovechamientos de caza y subsidiariamente el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales.

4. En aquellos casos en que la producción agrícola forestal o ganadera de determinados predios sea perjudicada por la caza, el Ministerio de Agricultura, a instancia de parte, podrá autori-

6. El examen de los diversos criterios que el TS ha manejado a este respecto puede verse en J.L. Díaz Roldán, “La responsabilidad civil derivada de los daños causados por los animales de caza”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1993, pp. 429 y ss.

zar a los dueños de las fincas dañadas, y precisamente dentro de éstas, a tomar medidas extraordinarias de carácter cinegético para proteger sus cultivos.

5. Todo cazador estará obligado a indemnizar los daños que causare con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido únicamente a culpa o negligencia del perjudicado o a fuerza mayor. En la caza con armas, si no consta el autor del daño causado a las personas, responderán solidariamente todos los miembros de la partida de caza”.

En lo que atañe directamente a los daños provocados por las piezas de caza, la ley estatal de 1970 vino básicamente a establecer un régimen de responsabilidad objetiva: los titulares de los aprovechamientos cinegéticos y subsidiariamente los propietarios serán los responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los terrenos acotados, sin perjuicio de que, en conexión con la previsión del apartado 5º del precepto, si los daños fueran causados por la acción de cazar, serían los cazadores los responsables objetivos, salvo fuerza mayor, culpa o negligencia del propio perjudicado. Salvedad ésta que, aun cuando no se explicita en la atribución de responsabilidad a propietarios y titulares de aprovechamientos cinegéticos, por lógica excluiría también la responsabilidad de los mismos.

A partir de ello, no resulta difícil deducir que, en el ámbito hoy de proyección esencial de estas normas, esto es, los accidentes de tráfico causados por piezas de caza, los responsables acabarían siendo inexorablemente los titulares de los aprovechamientos y los propietarios (privados o públicos). Del lado del conductor, hasta 2001, la normativa de tráfico, al margen de las reglas generales de velocidad, se limitaba a exigir moderación de velocidad cuando pueda racionalmente preverse la irrupción en la vía de animales (art. 46 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación). Por su parte, la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, pese a concretar más esta cuestión y disponer en su Disposición Adicional Sexta que, “en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, será causa legal que permita atribuir la responsabilidad al conductor del vehículo por los daños producidos en un accidente de circulación el hecho de que se le pueda imputar un incumplimiento de las normas

de circulación que pueda ser causa suficiente de los daños ocasionados; ello sin perjuicio de la responsabilidad que sea exigible a quien corresponda conforme a la normativa específica y de que sean probadas debidamente las circunstancias del accidente”, no alteraba la evidente dificultad probatoria de acreditar la concurrencia de responsabilidad del conductor que, por lo demás, no cerraba el ámbito de las posibles en liza, dado que, al menos en teoría, podía también concurrir la responsabilidad de la Administración cuando el daño fuese imputable al funcionamiento normal o anormal de un servicio público (art. 106.2 CE y 139 de la Ley 30/1992).

Quedémonos, por tanto, con la idea de la insatisfacción generada por este régimen en propietarios y titulares de aprovechamientos cinegéticos, teniendo en cuenta además el constante incremento en la práctica de este tipo de accidentes y, por ende, su notable repercusión económica.

2. La regulación autonómica

En el momento en que las CCAA comienzan a dictar sus propias normas legales en materia de caza no dudan en general en incluir previsiones relativas a la responsabilidad civil de los cazadores, así como a la derivada de los daños ocasionados por las especies cinegéticas, relegando la regulación establecida a este respecto en la legislación estatal de caza a una eventual aplicación supletoria.

El contenido de las normas autonómicas a este respecto, aun cuando ciertamente no se separó demasiado de los criterios establecidos en la legislación estatal, no es, sobre todo en materia de responsabilidad de titulares de aprovechamientos y propietarios, una mera reiteración de los mismos⁷, de manera que la ausencia de recursos del Estado frente a estas normas no podría justificarse, al menos en su totalidad, en el entendimiento de que se trataba sólo de un fenómeno de *leges repetitae* (que, sabido es, tampoco excluye en todo caso

7. El examen concreto del contenido de las previsiones autonómicas en materia de responsabilidad civil derivada de la caza puede verse en C. Ortuño Navalón y R. Manzana Laguarda, *Régimen de Responsabilidades dimanantes de la caza*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 83 y ss.

la inconstitucionalidad)⁸ y no de la invasión de un espacio competencial vedado a las CCAA.

De este modo, la responsabilidad del cazador, al margen de que la regulación autonómica resultase análoga o incluso idéntica a lo prescrito por el art. 33.5 de la ley estatal, quedaba sometida al régimen previsto por las diversas leyes autonómicas (véanse, por ejemplo, los arts. 74.3 de la Ley 8/1990 de Extremadura⁹, 29.3 de la Ley 2/1993 de Castilla-La Mancha¹⁰, 17.1 de la Ley 4/1996 de Castilla-León¹¹, 18.1 y 2 de la Ley 9/1998 de La Rioja¹², o 32.4 de la Ley 7/1998 de Canarias¹³).

8. Al margen de que no resulte sencillo extraer de la jurisprudencia constitucional una doctrina acabada a este respecto, el TC ha venido advirtiendo de la peligrosidad de esta técnica legislativa y de su potencial inconstitucionalidad (SSTC 162/1996, de 17 de octubre; 150/1998, de 2 de julio; o 47/2004, de 29 de marzo, entre otras). En la STC 341/2005, de 12 de diciembre, el Alto Tribunal concluye en la inconstitucionalidad del art. 24.3 de la Ley 1/1988, de 2 de marzo, de Fundaciones de la Comunidad de Madrid en tanto reproducía el art. 27.1 de la Ley estatal 30/1994, a la que ésta atribuía la condición de "Legislación civil". "Como quiera –señala el fundamento 10º– que la Comunidad Autónoma de Madrid no ostenta competencias sobre Derecho civil foral o especial, la regulación de este extremo contenida en el artículo 24.3 en cuestión se sitúa extramuros de su facultades legislativas, por lo que la reproducción del precepto estatal incurre en el segundo supuesto de nuestro canon sobre las *leges repetitae*, debiendo considerarse inconstitucional por tal motivo".

9. "Todo cazador estará obligado a indemnizar los daños que causare con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido únicamente a culpa o negligencia del perjudicado. En la práctica de la caza, si no consta el autor del daño causado a las personas o sus bienes, son responsables civilmente y de forma solidaria de tales daños todos los miembros de la partida de caza".

10. "Todo cazador estará obligado a indemnizar por los daños y perjuicios que ocasione con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido a culpa o negligencia del perjudicado o por causas de fuerza mayor".

11. "Todo cazador estará obligado a indemnizar los daños que cause cazando, excepto cuando el hecho sea debido a culpa o negligencia del perjudicado. En la práctica de la caza, si no consta el autor del daño causado, responderán solidariamente todos los miembros de la partida".

12. "1. Todo cazador está obligado a indemnizar los daños que cause con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho sea debido a culpa o negligencia del perjudicado. 2. En la práctica de la caza, si no consta el autor del daño causado, responderán solidariamente todos los miembros de la partida de caza".

13. "Todo cazador estará obligado a indemnizar los daños que causare con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido únicamente a culpa o negligencia del perjudicado o a fuerza mayor. En la caza con armas, si no consta el autor del daño causado a las personas, responderán solidariamente todos los miembros de la cuadrilla de caza".

Igualmente y con un indudable mayor grado de complejidad, la responsabilidad por los daños ocasionados por las especies cinegéticas de titulares de aprovechamientos y propietarios se articula de forma global por las normas autonómicas que se van aprobando, en conexión con la clasificación de terrenos de caza prevista por las mismas.

Así, por ejemplo, la Ley 4/1996 de Castilla y León (art. 12.1), en los terrenos cinegéticos, atribuye la responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza a quienes ostenten la titularidad cinegética de aquéllos. En terrenos vedados, la responsabilidad corresponde a los propietarios de los mismos, ya se derive el vedado del terreno de un acto voluntario de éstos, o a la Junta¹⁴. La Ley 9/1998 de La Rioja (art. 13), antes de su reforma en 2007, establece que los titulares de terrenos cinegéticos, los propietarios de terrenos cercados y los propietarios de zonas no cinegéticas voluntarias serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los mismos, correspondiendo a la Comunidad Autónoma responder de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas¹⁵. Y para la Ley 5/2002

14. Art. 12: "1. La responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá a:

a) En los terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos, independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético, salvo lo dispuesto en el artículo 57 de la presente Ley sobre palomares industriales. A tales efectos, tendrá la consideración de titular cinegético de las zonas de caza controlada, la Junta o la sociedad de cazadores concesionaria, en su caso.

b) En los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos, cuando la condición de vedado se derive de un acto voluntario de éstos o a la Junta.

c) En los refugios de fauna, a la Junta.

d) En las zonas de Seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de terrenos vedados y en el de los refugios de fauna".

15. "Los titulares de terrenos cinegéticos, los propietarios de terrenos cercados y los propietarios de zonas no cinegéticas voluntarias serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los mismos, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero. Corresponderá a la Comunidad Autónoma responder de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas. Cuando no se pueda precisar la procedencia de las piezas de caza respecto a uno de los varios terrenos cinegéticos de los que pudieran proceder, la responsabilidad por los daños originados en ella por las piezas de caza será exigible mancomunadamente a los titulares de todos ellos. La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza conforme a lo establecido en esta Ley, será exigible por el procedimiento determinado en la legislación civil o en la administrativa,

(art. 71) de Aragón, antes de su reforma en 2006, los titulares de terrenos cinegéticos serán los responsables de los daños de naturaleza agraria ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los mismos, quedando atribuida la responsabilidad a la Comunidad cuando dichas especies procedan de los refugios de fauna silvestre, de los vedados y de las zonas no cinegéticas que no tengan la condición de voluntarias. En daños de cualquier otra naturaleza, responden los propietarios de terrenos clasificados como zonas no cinegéticas voluntarias. En el resto de supuestos, la Comunidad asume el pago de las indemnizaciones a que haya lugar a favor de los perjudicados, por los daños de naturaleza distinta de la agraria causados por especies cinegéticas¹⁶.

según la naturaleza jurídica del titular del terreno cinegético al que se exija. Los titulares de los terrenos cinegéticos, en colaboración con los propietarios afectados, deberán adoptar medidas precautorias para evitar el riesgo de daños. En aquellos casos en que la producción agrícola, forestal o ganadera sea perjudicada por la caza, la consejería competente podrá imponer a los titulares de los terrenos de procedencia de las piezas de caza la adopción de medidas extraordinarias de carácter cinegético para protegerlos”.

16. “1. Los titulares de terrenos cinegéticos serán responsables de los daños de naturaleza agraria ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los mismos, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero ajeno al titular de la explotación.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón será responsable de los daños de naturaleza agraria producidos por las especies cinegéticas procedentes de los refugios de fauna silvestre, de los vedados y de las zonas no cinegéticas que no tengan la condición de voluntarias, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero ajeno al titular de la explotación.

3. Los propietarios de terrenos clasificados como zonas no cinegéticas voluntarias, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, serán responsables de los daños de cualquier naturaleza ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los mismos, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero ajeno al titular de la explotación.

4. De los daños de naturaleza agraria causados por especies cinegéticas cuya procedencia no sea susceptible de determinación respecto de uno de ellos responderán solidariamente los titulares de los terrenos cinegéticos colindantes a la finca del perjudicado, sin perjuicio del derecho de repetición que les pueda asistir entre ellos en proporción a la superficie colindante con el predio del perjudicado.

5. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón asumirá el pago de las indemnizaciones a que haya lugar a favor de los perjudicados, por los daños de naturaleza distinta de la agraria causados por especies cinegéticas, salvo que los propios perjudicados, por culpa o negligencia, hayan contribuido a la producción del daño. Para ello se establecerán los mecanismos aseguradores oportunos y se regulará un procedimiento de reclamación administrativa ante la Diputación General de Aragón.

6. Los titulares de los terrenos cinegéticos, en colaboración con los propietarios afectados por los daños, deberán adoptar medidas precautorias para evitar el riesgo de que estos daños se produzcan”.

3. La legitimidad competencial de las normas autonómicas

No parece difícil colegir que las aludidas normas previstas en las diversas leyes autonómicas de caza, aun cuando aparentemente pasasen desapercibidas para el Estado, planteaban serios interrogantes desde la perspectiva competencial. Veámoslo.

En primer lugar, ponían en evidencia una práctica –observada ya en otras materias– según la cual las CCAA en ocasiones han entendido que su competencia en un determinado ámbito cubre todo el contenido de la anterior legislación estatal aplicable. Dicho de otra forma, todo lo que la Ley estatal de Caza de 1970 regulaba puede ser ordenado ahora, de acuerdo con la competencia exclusiva estatutaria sobre dicho sector, por las CCAA.

Ello, por más que en ocasiones haya sido una realidad no cuestionada en nuestro marco competencial, parece indudable que carece o debe carecer de efectos en orden a la atribución de un juicio de corrección competencial. De hecho, así lo ha advertido el propio TC cuando ha tenido oportunidad de manifestarse a este respecto¹⁷.

En segundo lugar, a pesar del carácter exclusivo de la competencia autonómica en juego, cabía recordar aquí la doctrina del TC en

17. En la emblemática Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo, el TC, de modo ciertamente preciso, afirma: “La primera cuestión consiste en determinar si los preceptos impugnados encuentran cobijo en el art. 149.1.8º CE. Importa comenzar por el motivo de impugnación aducido por el Letrado de la Generalidad de Cataluña acerca de la tradicional regulación en el marco del urbanismo del derecho de superficie, porque pone de manifiesto de forma explícita un argumento recurrente que ha estado presente en muchas de las impugnaciones deducidas contra el TRLS y que consiste en sostener que el “contenido tradicional” –de los últimos decenios– del Derecho urbanístico constituiría una suerte de “título atributivo de competencias”, de modo que al corresponderle a las Comunidades Autónomas el urbanismo, según el bloque de la constitucionalidad, se le habrían atribuido también todos los contenidos que esa legislación venía regulando.

Una tal concepción, además de “petrificar” o “congelar” el contenido, por definición cambiante en cada tiempo y lugar, del Derecho urbanístico, desconocería el entero orden constitucional de competencias al otorgarle a la regla del art. 148.1.3º CE, en relación con la legislación urbanística entonces vigente, un valor absoluto susceptible de desplazar y anular los restantes criterios y títulos competenciales que integran el sistema

Desde una perspectiva sistemática, sin embargo, es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución típicamente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del art. 149.1.8º CE, corresponde al Estado establecer”.

relación con el sentido marcadamente equívoco del adjetivo “exclusivo”, empleado tanto en la Constitución cuanto en los Estatutos de Autonomía, cuando hablamos de competencias (así ya, por ejemplo, SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, F 1 y 5/1982, de 5 de febrero, F 1). Consecuentemente con ello nuestra jurisdicción constitucional –recordemos– se desvincula de este tipo de clasificaciones, para examinar cada competencia de forma específica en el marco del bloque de constitucionalidad, partiendo de la evidencia de que la exclusividad, en el caso ahora de las competencias autonómicas, no exime de la obligación de respetar los ámbitos reservados al Estado –potencialmente coincidentes– en el artículo 149.1.

“... , a pesar del carácter exclusivo de esta competencia, debe tenerse en cuenta que la misma se halla acotada en cuanto a la titularidad y condicionada en cuanto a su ejercicio por los diversos preceptos constitucionales. En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal que «la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer, no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, sino de una interpretación sistemática de todo el bloque de la constitucionalidad, dentro del cual, como es evidente, la Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como *lex superior* de todo el ordenamiento; fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que se califiquen como exclusiva competencia asumida *ratione materiae*, nada pueden frente a las normas constitucionales que, en su caso, reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esa misma materia (SSTC 20/1988, fundamento jurídico 3º y 178/1994, fundamento jurídico 4º)”¹⁸.

Son muchos los ejemplos que cabe aportar en este mismo sentido. En la STC 71/1982, de 30 de noviembre (F 19), planteada la cuestión precisamente sobre normas autonómicas de responsabilidad civil, en este caso del País Vasco en el ámbito de los consumidores, señala: “la verdad es que cualquiera que sean las opciones a las que pudiera entenderse está abierto el artículo 31, la inclusión de la norma en el sector de la legislación civil no es cuestionable”. Podrá argüirse que

18. STC 173/1998, de 23 de julio, F 6.

el artículo 31 configura en sus líneas capitales, susceptibles de interpretación o integración, un sistema de responsabilidad que no es el plasmado en el Código Civil (artículos 1.089, 1.093 y 1.902, etc.) y podrá decirse, desde planteamientos que no estarían en la línea de las actuales demandas sociales, que el precepto tendrá que integrarse en cuanto a los aludidos presupuestos de la responsabilidad, acudiendo a lo que el Derecho común actual preceptúa, mas, en todo caso, la norma es civil, de las atribuidas al legislador común, tal como previene el artículo 149.1.8 de la Constitución”.

En materia también de consumo, la STC 15/1989, de 26 de enero (FJ 1), afirma que la misma nos sitúa “ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos [...]; es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía”.

En la STC 62/1991, de 22 de marzo (F 2), sobre la Ley del Parlamento de Galicia 12/1984, de 28 de diciembre, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario, ello vuelve a ser reiterado, llegando incluso a negar la legitimidad de una mera reproducción de la normativa estatal en el ámbito del Derecho de obligaciones¹⁹.

Por su parte, la STC 173/1998, de 23 de julio (F 6), con ocasión del examen de la Ley vasca 3/1988, de Asociaciones, afirma que “al precisar el alcance de la competencia autonómica, debe tenerse en

19. “No requiere de mayores disquisiciones afirmar que la determinación del contenido de los contratos y de las acciones por incumplimiento, saneamiento o resolución se insertan dentro de la competencia estatal exclusiva atribuida al Estado por los arts. 149.1.6ª y 8ª CE. Ahora bien, lo que se cuestiona no es, evidentemente, el contenido del precepto, sino la posibilidad de que el legislador autonómico reproduzca un precepto estatal que, aun cuando tenga por finalidad la defensa del consumidor incide claramente en el derecho de obligaciones, con respecto al cual ningún título competencial ostenta la Comunidad Autónoma. La determinación del contenido de los contratos, aunque su finalidad sea como en el presente caso la protección del consumidor y del usuario, no puede ser entendida, como pretende el representante de la Junta, como una «declaración de objetivos generales». Se trata, por el contrario, de un reforzamiento de las obligaciones del vendedor sobre cuya determinación tiene competencia exclusiva el Estado (art. 149.1.6ª CE), en tanto que la Comunidad Autónoma no disponga de competencia en virtud de su derecho foral. Como éste no es el caso, el precepto de la Ley gallega incurre en inconstitucionalidad” (F 4).

cuenta que en las asociaciones objeto de la competencia autonómica existen elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los que el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma”.

Más recientemente, la STC 341/2005, de 21 de diciembre (F 4), al enjuiciar la Ley 1/1988, de Fundaciones, de la Comunidad de Madrid, señala también que “en todo caso, al establecer el régimen jurídico de esos entes fundacionales es evidente que la regulación autonómica habrá de respetar las competencias del Estado en las materias de legislación civil y procesal (art. 149.1. 8 y 6 CE, respectivamente), sin olvidar que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer «las condiciones básicas...”.

Y más aún, en un sector de contornos competenciales equivalentes al de caza como es el de la pesca fluvial, la STC 15/1998, de 22 de enero (F 3), al enjuiciar la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial, de Castilla-La Mancha, afirma que, “como se señaló en las SSTC 113/1983 (RTC 1983\113) (fundamento jurídico 1) y 77/1984 (fundamento jurídico 2), 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 competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales...” (la cursiva es nuestra).

En definitiva, pues, todo ello avalaba seriamente la tesis de que la competencia exclusiva autonómica en materia de caza no permitiría la regulación de aquellos aspectos que vienen reservados o se hallan incluidos en la competencia estatal sobre legislación civil –sin entrar de momento en cuáles son dichos aspectos– y, por ende, abriría la puerta al debate sobre la corrección constitucional de las previsiones de responsabilidad contenidas en las normas autonómicas.

Cabría decir, *en tercer lugar*, que no obstante lo anterior, en el supuesto que nos ocupa las CCAA se hallarían plenamente legitimadas para establecer sus propias normas de responsabilidad, trayendo aquí a colación el llamado principio de especialidad que el TC ha manejado en ocasiones. Según éste, en un caso como el que ahora nos ocupa, en el que como hemos visto se pone en liza, de un lado, un título

competencial estatal sobre un sector normativo genérico –la legislación civil– y del otro un título autonómico específico –la caza– prevalecería éste dada su especialidad. En definitiva, toda vez que las normas de responsabilidad civil insertadas en la normativa autonómica se ligan a una actividad especial cuya ordenación completa es competencia de las CCAA, no existiría vulneración de la competencia estatal general en materia de legislación civil.

Lo cierto es sin embargo que, a pesar de la aparente sencillez de dicho principio, si se observan los diversos pronunciamientos del TC al respecto se deduce –sin mucho esfuerzo– la dificultad de delimitar y fundamentar tal principio en esos términos, resultando en definitiva muy insegura su aplicación como regla general.

El origen del llamado principio de especialidad suele situarse en la resolución del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del Consumidor. La STC 71/1982, de 30 de noviembre, en efecto, usa la “especificidad” para, en materia de disciplina sanitaria de productos alimenticios, decantarse por el título competencial de sanidad y no por el más amplio de defensa del consumidor. Ahora bien, se trataba ahí de elegir entre dos títulos competenciales autonómicos²⁰. El TC en la misma Sentencia, en su fundamento segundo, advierte, en cambio, como esta regulación destinada a la defensa del consumidor no puede prevalecer en todo caso sobre la derivada de competencias estatales sobre diversos sectores del ordenamiento (civil, procesal...), materias éstas que por fuerza son de carácter más genérico que la específica sobre consumidores²¹. De hecho, además, el TC, en los fun-

20. “De todo ello resulta que la disciplina sanitaria de los productos alimenticios puede ser comprendida en los títulos competenciales sobre sanidad (en el Estatuto Vasco, artículo 18.1) y en los títulos competenciales sobre defensa del consumidor (también en el Estatuto, el artículo 10.28). El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la inclusión en regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial, y, por tanto, la de preferente aplicación debe ser aquí la del artículo 18.1 del Estatuto” (F 6).

21. “La defensa del consumidor y, por pareja razón, el mercado interior es, sin embargo, un concepto de tal amplitud y de contornos imprecisos que, con ser dificultosa en ocasiones la operación calificadora de una norma cuyo designio pudiera entenderse que es la protección del consumidor, la operación no resolvería el problema, pues la norma pudiera estar comprendida en más de una de las reglas definidoras de competencias. Y esto podrá ocurrir –y como veremos, ocurre en el caso que enjuiciamos– cuando una regla que tiene por fin la protección del consumidor pertenece también a conjuntos normativos

damentos 17, 18 y 19, determina la inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley vasca precisamente por vulneración de la competencia estatal del 149.1.8.

En el supuesto de la STC 48/1988, de 22 de marzo, la especialidad, en este caso de las cajas de ahorro, sirve también únicamente al Alto Tribunal para establecer el título autonómico en juego. Otro tanto ocurre en las SSTC 87/1989, de 11 de mayo (FJ 3), y 113/1997, de 16 de julio, (FJ 13). En las mismas la alegación de la doctrina de la STC 71/1982, según la cual la "inclusión de una competencia en regla de más amplio alcance [...] debe ceder ante al regla más especial", sirve al TC para desplazar la competencia sobre colegios profesionales del artículo 9. 23 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en favor de las más especiales de dicho Estatuto relativas, en el primer pronunciamiento, al nombramiento de notarios en Cataluña y la participación de la Generalidad en la fijación de las demarcaciones notariales y el número de notarios y, en el segundo, al nombramiento de Agentes de Cambio y Bolsa y Corredores de Comercio y la intervención en la delimitación de demarcaciones. Finalmente también, en el asunto planteado en la STC 21/1999, de 25 de febrero, (FJ 4), la doctrina sobre la competencia específica justifica para el TC relegar, en relación con los materiales de reproducción (semillas y plantas) de naturaleza forestal, la competencia autonómica más amplia sobre agricultura en favor de la ejercida sobre "montes" y "aprovechamientos forestales".

Pero es que además, y en línea con lo que venimos diciendo, el propio TC relativiza expresamente la operatividad de este principio, puesto en cuestión también doctrinalmente:

"De un lado, es cierto que en ocasiones este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, fundamento jurídico 2º y 69/1988, fundamento jurídico 4º). Aunque también se ha dicho que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, fundamento jurídico 3º). Pues bien, respecto al supuesto aquí con-

configurados según un criterio de clasificación de disciplinas jurídicas presente, de algún modo, en el artículo 149, 1, de la Constitución (nos referimos a la legislación civil, a la legislación procesal, etc.)".

siderado no podría afirmarse con carácter general, y menos aun absoluto, que en un sector tan importante para el desarrollo de la actividad económica en general como el del petróleo –de ahí sin duda la concurrencia de una pluralidad de títulos competenciales–, las competencias específicas, por ejemplo, en materia energética, hayan de prevalecer necesariamente y en todo caso sobre las relativas a la planificación económica; y mucho menos que las primeras hayan de desplazar totalmente a las segundas. Las competencias de ordenación o dirección general de la economía –entre las que han de encuadrarse las relativas a planificación, de un lado, y, de otro, las de ordenación de concretos sectores económicos, entre los que se cuenta el energético y, dentro de éste, el subsector del petróleo– han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso”²².

En definitiva, pues, por más que en ocasiones esta supuesta especialidad se alegue a modo de justificación de la legitimidad competencial de algunas normas autonómicas²³, su virtualidad se limita más bien a la elección, dentro del ámbito competencial de cada instancia, del título que en cada caso resulte más específico en relación con la norma en discusión. De la jurisprudencia constitucional no cabe así a nuestro juicio inferir, en cambio, que la especificidad o especia-

22. STC 197/1996, de 28 de noviembre, F 4. En este mismo sentido, G. Fernández Farreres, *La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonomico*, Isutel, Madrid, 2005, p. 170, afirma que la seguridad jurídica del criterio de la preferencia del título competencial especial sobre el general “no pasa de ser muy relativa, como bien prueba la misma jurisprudencia”, señalando más adelante (p. 175), la necesidad de relativizar el juego de dicha regla. Igualmente, en el ámbito del Derecho privado, P. V. De Pablo Contreras, “Derecho privado y competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja”, en *Repertorio 2003 del Consejo Consultivo de La Rioja*, vol. I, Gobierno de La Rioja, Logroño, 2005, p. 73, señala que “no cabe encontrar en la jurisprudencia constitucional [...] ese supuesto ‘principio de especialidad’ con menoscabo del alcance de la competencia estatal sobre la legislación civil y mercantil”. Del mismo autor, véase “Legislación civil en el Derecho agrario de las Comunidades Autónomas”, en *Derecho agrario autonómico* (coord. Ballarín y Bello), Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2003, pp. 629 a 649, y en *Revista Galega de Administración Pública*, 32 (setembro-diciembre 2002), págs. 73 a 90.

23. Es el caso, por ejemplo, de la STC 173/1998, de 23 de julio, relativa a la Ley vasca 3/1988, de Asociaciones. El letrado del Gobierno vasco, sobre la base de las SSTC 71/1982 y 48/1988 examinadas considera que “debe descartarse la entrada en juego del art. 149.1.8, pues el derecho de asociación es una materia más específica que el derecho civil, por lo que debe ser preferido en virtud del criterio de la especialidad”.

lidad del título competencial autonómico justifique invasión o el desconocimiento de los ámbitos reservados al Estado por el artículo 149.1, por genéricos e indeterminados que estos resulten en ocasiones. A ello, por lo demás, parece referirse el propio TC, en la reciente y polémica Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia (FJ 0), al advertir finalmente que, pese al papel delimitador de competencias atribuido a los Estatutos, éstos no pueden llegar a cercenar el “despliegue completo” de las competencias estatales:

“El Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras, lo que hemos reconocido al legislador estatal en los FFJJ 7 y 8. Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, *no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate*. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución” (el subrayado es nuestro).

En cuarto lugar, aceptada la tesis de que la especificidad y exclusividad de la competencia autonómica sobre caza no permitiría ocupar el ámbito reservado al Estado *ex constitutione* en el artículo 149.1.8, quedaría por determinar si las concretas previsiones autonómicas sobre responsabilidad civil en este sector efectivamente inciden en el contorno reservado por el citado título estatal²⁴.

24. El fenómeno no es, por lo demás, un hecho aislado. Como señala, P. V. De Pablo Contreras, “Derecho privado...”, ob. cit., el artículo 149.1.8º, “no ha impedido que las normas de las CCAA, entre otros muchos ejemplos que podrían ponerse, limiten y delimiten el derecho de propiedad, especialmente en los ámbitos urbano y agrario, se ocupen de la

Respecto al mismo, de nuevo no es posible partir sino de la constatación de la dificultad de establecer fronteras generales precisas que encuadren la pertenencia o no de normas jurídicas a este sector del ordenamiento reservado en exclusiva al Estado. A ello se une, como es sabido, el hecho que esta competencia exija una adaptación específica para el caso de los derechos civiles, forales o especiales existentes en algunas CCAA, cuestión ésta a la que ha acompañado la polémica tanto a la hora de determinar cuáles son esas CCAA, como a la de precisar el alcance de su Derecho civil, foral o especial, en conexión, con lo que en este sector se reserva “en todo caso” al Estado central²⁵.

Obviamente, se halla lejos de la intención de este estudio abordar toda esta problemática, que, por lo demás, mantiene grandes dosis de casuismo²⁶. Baste decir así, en general, que, en este tipo de competencias, el propio TC parece haber sido consciente de ello desde un principio y ha evitado realizar conceptualizaciones o definiciones globales. “El contorno de los grandes sectores sistemáticos del ordenamiento –dijo ya en la Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, FJ3– no es en modo alguno preciso y la referencia a estos sectores como criterio de delimitación competencial hace depender tal delimitación de la opción que se tome dentro de una polémica doctrinal siembre viva”²⁷. Y muy expresivamente también, en la Senten-

adquisición de la propiedad de las piezas de caza o pesca, regulen la responsabilidad civil por daños causados por el cazador y por los animales cazables, se atrevan a afirmar la validez o nulidad de los actos dispositivos de los que resulten fincas de extensión inferior a las unidades mínimas de cultivo o de los que tienen por objeto la transmisión entre particulares de los llamados *derechos de producción*, como las cuotas lecheras o los derechos de replantación de viñedo, o den reglas sobre el contenido, la eficacia o el incumpliendo de determinados contratos”.

25. Sobre el tema, en general, véase por todos, C. Gómez de la Escalera, *Las competencias legislativas en materia de Derecho civil (Art. 149.1.8ª CE)*, Iustel, Madrid, 2007.

26. Tal y como acertará a expresar M. Pasquau Liaño, “Sobre la interpretación de los términos ‘Legislación civil’ del artículo 149.1.8ª de la Constitución”, en *Competencia en materia civil de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1989, p. 223, “cualquier esfuerzo de interpretación de los términos ‘legislación civil’ utilizados por el artículo 149.1.8º está condenado al fracaso si se quiere hacer con rigor conceptual, histórico o sistemático. No cabe acudir a un concepto incontrovertido de Derecho civil, sencillamente, porque no existe ni puede existir [...], más allá de su significado estrictamente académico, como área de conocimiento o disciplina que integra un plan de estudios”.

27. Sobre esa misma base, en la STC 35/1982, de 14 de junio, F 2, el Tribunal afirma en consecuencia que, en la tarea de precisar el valor que ha de darse a la expresión “legislación laboral”, “es de escasa ayuda el análisis de las definiciones doctrinales”.

cia 39/1982, de 30 de junio (F 9), señala, respecto a la determinación en ese caso del ámbito de “legislación laboral”, que “sería aquí arriesgado y, previsiblemente, sujeto a ulteriores matizaciones, que intentáramos la formulación de alguna regla con vocación de mayores generalizaciones”.

Con todo, de la jurisprudencia constitucional emanada a lo largo de estos años, a nuestro juicio cabría inferir sin demasiado margen de dudas que las normas autonómicas de responsabilidad de los particulares en materia cinegética que ahora examinamos son, a efectos competenciales, “legislación civil”. Más aún, atendiendo a dicha jurisprudencia, las mismas se emplazarían dentro del ámbito reservado “en todo caso” al Estado, quedando en consecuencia excluidas también –al menos en una ordenación independiente– de la competencia de las Comunidades con Derecho civil foral o especial.

Así, aun cuando luego su aplicación concreta en cada caso no haya estado exenta de polémica y discrepancia, la inclusión de una norma en el apartado de “Legislación civil” se ha realizado por la jurisprudencia constitucional a partir de una premisa básica que ya hemos apuntado con anterioridad, pero que merece la pena reiterar.

Normas civiles serían así aquéllas que dan lugar a pretensiones entre particulares, que vienen a ordenar y regular las relaciones *inter privados*, quedando en consecuencia excluida la intervención normativa autonómica, a salvo de los supuestos de “conservación, modificación y desarrollo” de un preexistente Derecho civil foral o especial.

De forma muy ilustrativa, la STC 37/1997, de 27 de febrero (F 2) señala así que

“...el Tribunal ha delimitado el alcance de la legislación contractual, civil y mercantil, en relación con otras materias competenciales como el comercio interior, la defensa de consumidores y usuarios (SSTC 71/1982, 88/1986 y 61/1991, los Centros de Contratación de Mercancías (STC 37/1981), la ordenación de los seguros (STC 86/1989) y las cooperativas (STC 72/1983). El punto de partida argumental de todas las resoluciones ha sido siempre el de la distinción cuidadosa entre, de un lado, lo que es regulación de las relaciones *inter privados* y, de otro lado, la regulación de la intervención de los poderes públicos en estas relaciones

contractuales –mediante, por ejemplo, actividades de policía administrativa (STC 71/1982, fundamento jurídico 16) o de establecimiento de servicios de vigilancia, inspección o régimen disciplinario (STC 62/1991, fundamento jurídico 4º)–. El primer tipo de regulaciones se ha encuadrado en la materia de legislación civil o mercantil –afirmando que «sólo las reglas de Derecho privado quedarán comprendidas en la reserva al Estado de la legislación mercantil» (SSTC 37/1981 y 14/1986) e incluyendo en ellas el establecimiento de las condiciones generales de contratación, las modalidades de contratos (STC 71/1982), la delimitación de su contenido típico (STC 37/1981), de los derechos y obligaciones en el marco de relaciones contractuales privadas (SSTC 88/1986 y 62/1991), la forma en la que nacen y se extinguen los derechos y las obligaciones de los empresarios (SSTC 37/1981, 88/1986) o las condiciones de validez de los contratos privados (STC 62/1991)–, en tanto que las actividades públicas del segundo grupo se han incluido en las materias de comercio, defensa de los consumidores, seguros o cooperativas”.

La misma doctrina además se repite, tal y como dábamos cuenta anteriormente, con ocasión del examen del Alto Tribunal de la Ley de Caza de Extremadura (STC 14/1998, F 6). Para la jurisdicción constitucional, de una parte, lo referente a la validez y eficacia *inter privatos* de las relaciones jurídicas de los contratos pertenece materialmente al ámbito propio de la legislación civil; la ordenación, en cambio, de medidas administrativas, ceñidas en sus efectos a las relaciones del particular con la Administración autonómica, entraría eventualmente en el ámbito de la competencia autonómica²⁸.

Además, si nos atenemos nuevamente a la jurisprudencia constitucional, y como ya hemos apuntado, cuando ésta examina, en concreto, normas sobre régimen de responsabilidad civil –contractual o extracontractual–, junto al hecho aludido de que las mismas desplie-

28. El planteamiento apuntado se reitera por el TC a la hora de delimitar competencias en el proceloso ámbito urbanístico. Dentro de su ámbito material de competencias, las CCAA pueden incidir en el derecho de propiedad, si bien dicha intervención quedaría limitada a las relaciones de derecho público, a la llamada “dimensión vertical”: “no es, en efecto, la perspectiva de la intervención pública sobre el dominio para asegurar la igualdad la que aquí impera (art. 149.1.1ª), sino, más bien, la dimensión horizontal, esto es, la de las relaciones jurídico-privadas (art. 149.1.8ª)”. STC 61/1997, de 20 de marzo, F 16.

gan sus efectos en las relaciones entre particulares, asume su pertenencia “en todo caso” al ámbito estatal, insistiendo en la idea de que el régimen de responsabilidad deber ser “uno y el mismo para todo el territorio del Estado”.

En este sentido, en el examen del artículo 31 del Estatuto vasco del Consumidor, referido al ámbito de la responsabilidad por daños ocasionados a éste que tengan su origen en la adquisición, utilización o disfrute de bienes, medios o servicios, para su uso personal, el Tribunal (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19) señala: “la norma es civil, de las atribuidas al legislador común, tal como previene el artículo 149.1.8 de la Constitución”. Y a continuación añade:

“El alcance meramente recordatorio, sistemático e informador y de remisión a las normas estatales, que atribuye a este precepto la defensa del Parlamento Vasco, que es alegato común a los artículos 31 y 32, como veremos en el fundamento siguiente, no es bastante para justificar desde títulos competenciales el precepto cuyo análisis ahora estamos haciendo, pues a la razón del contenido del precepto que le sitúa, inequívocamente, en el sector de la legislación civil, se añade que no se comprendería que restringiéramos con difíciles y comprometidas interpretaciones el sistema del derecho de daños en este área de la defensa del consumidor. Si el precepto sólo respondiera a una preocupación sistemática –que no es así– en nada se dañaría el dispositivo legal, pues la responsabilidad tiene su regulación actual según lo que la Ley y, como complementaria del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia dicen. Si introduce un *novum* –y así puede entenderse el precepto– tendrá que hacerse mediante una Ley de Estado, *pues el régimen de la responsabilidad debe ser uno y el mismo para todo el territorio del Estado*. De donde resulta que el precepto en cuestión –no por conculcación de los principios constitucionales que deben informar la legislación positiva, que no los conculca–, pero si por emanar del legislador autonómico, excediéndose de su competencia, tiene que ser declarado nulo (artículo 149.1.8 de la Constitución)” (el subrayado es nuestro).

La misma idea se inserta, por lo demás, en las SSTC 264/1993, de 22 de julio (FJ 5), referida a la Ley aragonesa 9/1998, de Ordenación de la Actividad Comercial, o en la 157/2004, de 21 de septiembre

(F 11), en donde resuelve el recurso estatal frente a la Ley Foral navarra 17/2001, reguladora del comercio.

Es significativo que todas estas sentencias afirman la competencia estatal en relación con leyes dictadas por Comunidades Autónomas –el País Vasco, Aragón y Navarra– que tienen un Derecho civil propio y competencia para su “conservación, modificación y desarrollo”, la cual, en el pensamiento del TC, no ampararía la regulación de la responsabilidad civil.

Aun sin hacerse referencia explícita a ello, el TC parece situar la determinación de la responsabilidad civil –contractual o extracontractual– dentro del apartado de “las bases de las obligaciones contractuales” del artículo 149.1.8, cuyo establecimiento corresponde “en todo caso” al Estado. Ello, ciertamente, podría llevar a defender, en el caso de las CCAA con Derecho civil propio, su capacidad –en el marco de la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho privativo– de regular la responsabilidad civil en materia de caza, respetando el marco básico estatal común (art. 1902 del Código Civil y artículo 33 de la Ley de Caza de 1970). El debate se trasladaría, en estos supuestos, a la valoración de si dichas normas se apartan o no de dicho régimen general. Ahora bien, conviene tener en cuenta al respecto que si hablamos de responsabilidad civil resulta muy difícil coonestar dicho esquema bases-desarrollo, con la premisa jurisprudencial aludida de unicidad o igualdad del régimen de la responsabilidad civil en todo el Estado, afirmación ésta del TC que, más que fundada en el tenor del artículo 149.1.8 CE, parece estarlo en la convicción –por lo demás, poco o nada desarrollada en dicha jurisprudencia– de tratarse de un límite material o sustantivo inherente a la unidad de mercado. En cualquier caso, las consecuencias prácticas de optar por una u otra explicación serían muy similares: las Comunidades que pueden regular su propio Derecho civil y, dentro de él, dictar normas sobre responsabilidad²⁹, no

29. Esto depende de la interpretación que se sustente de las posibilidades que abre al Derecho autonómico el artículo 149.1.8^a CE. En la que parece acogida por el Tribunal Constitucional de exigir que exista un enlace con el Derecho propio preexistente (sobre todo, sentencias 88/1993, de 12 de marzo, y 156/1993, de 6 de mayo) y en lo que se refiere a la responsabilidad extracontractual, podría pensarse que –*hic et nunc*– sólo Navarra tiene algo que “conservar, modificar y desarrollar”, pues sólo su Derecho regula aquélla (cfr. Ley 488 de su Compilación). En la hoy explícitamente recogida en el artículo 129 del nuevo Estatuto catalán (LO 6/2006, de 19 de julio), en cambio, el contenido del Derecho

podrían apartarse de las soluciones sustantivas previstas en el Derecho del Estado.

4. Recapitulando

Desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta lo examinado hasta aquí, muchas de las normas autonómicas de responsabilidad civil en materia cinegética pueden merecer un juicio doctrinal de inconstitucionalidad por incompetencia de las CCAA, las cuales, al albur de su competencia exclusiva en materia de caza, habrían dictado normas de las que nacen exclusivamente pretensiones entre particulares, civiles por tanto, e ignorado de ese modo la competencia estatal del art. 149.1.8. Esta conclusión, que habría que matizar tratándose de las Comunidades con un preexistente Derecho civil propio, resulta evidente en el caso de todas aquellas Comunidades que carecen de competencia alguna para dictar normas de Derecho privado.

De acuerdo con lo que hemos visto, nada cabría objetar respecto de la habitual inclusión, en las diversas leyes de caza autonómicas, de prescripciones destinadas a la determinación de las responsabilidades administrativas en estos supuestos. Aun cuando las mismas, obviamente, inciden sobre los particulares, lo que primariamente hacen es concretar las relaciones de éstos con la Administración desde la perspectiva del Derecho público (sirva como ejemplo, el artículo 13 de la Ley riojana 9/1998, que, en su redacción original, establecía que "corresponderá a la Comunidad Autónoma responder de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas"). Ahora bien, cuando de lo que se trata es de determinar o delimitar la responsabilidad de los particulares, estaríamos entrando en el ámbito de la legislación civil (siguiendo con el artículo 13 de la Ley riojana, en tal caso se hallaría su prescripción de que "los titulares de terrenos ci-

propio preexistente no condiciona el alcance de la competencia autonómica, que se extendería a todo el Derecho civil con el único límite de las competencias que el artículo 149.1.8ª reserva "en todo caso" al Estado y, por supuesto, los sustantivos que derivan directamente de la unidad constitucional. Como hemos ya indicado, no es el objeto de este trabajo terciar en esta polémica, que no afecta a los problemas de fondo que nos hemos propuesto denunciar.

negéticos, los propietarios de terrenos cercados y los propietarios de zonas no cinegéticas voluntarias serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los mismos, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero”).

Justo es, sin embargo, reconocer que dicha conclusión podría ser rebatida. Aun cuando por las razones expuestas no lo compartimos, cabría defender también que, en este caso, las normas autonómicas examinadas aquí no alteran el sistema general de responsabilidad civil previsto por el Derecho común. Por otra parte, están ligadas a un ámbito o sector específico cuya ordenación global –ello es indiscutible– corresponde en exclusiva a las CCAA³⁰. Y no cabe además ocultar el hecho de la dificultad práctica de establecer un sistema de responsabilidad civil por daños estatal y, por ende, único que, no obstante, debe ser aplicado en el seno de la diversa tipología y régimen jurídico de terrenos a efectos cinegéticos prevista por cada CA.

Sea como fuere, cualquiera que sea la tesis que se defienda, lo que resulta más censurable –y lo que queremos destacar en este trabajo– es proceder de espaldas y al margen de todo ello, para, en un momento determinado, proceder a recuperar competencias e introducir un régimen diverso en una determinada cuestión al derivado hasta la fecha de las diversas leyes autonómicas.

30. Es esta, por ejemplo, la línea adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su Sentencia de 13 de marzo de 2003. Con ocasión ahí, de la resolución de una propuesta del recurrente de planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de que el art. 23 de la Ley gallega 4/1997, de Caza, regulaba la responsabilidad extracontractual de los daños producidos por las especies de caza, siendo ésta una materia reservada al Estado por el art. 149.1.8ª, el Tribunal señala: “la competencia exclusiva que dichas CCAA tienen en materia de caza propicia que la legislación autonómica pueda regular ciertas especificidades del orden civil derivadas de la particularidad que la Ley contenga en relación a la Ley Estatal de Caza de 1970, por ser inseparables de la caza ciertos conceptos e instituciones civiles por muy administrativizada que en la actualidad se encuentre dicha materia, siempre, claro está, que no invada, dentro de este marco tan específico y delimitado, la competencia reservada en exclusiva al Estado en materia de legislación civil [...]. Las CCAA pueden legislar sobre responsabilidad civil, cuando lo exigen las particularidades de su legislación en materia de caza, siempre que no se extralimiten regulando de manera distinta al esquema básico común para el Estado”.

V. La recuperación estatal de competencias: la nueva Disposición Adicional Novena del Texto Articulado de la Ley de Tráfico

Sin entrar en mayores matices, la legislación autonómica mantuvo con carácter general el principio de responsabilidad objetiva previsto ya por la Ley estatal de Caza de 1970 de los titulares de los aprovechamientos cinegéticos o, eventualmente, de los propietarios de los terrenos de tal carácter.

Ello nos pone sobre la pista de un dato material de capital importancia para entender la, digamos, “sorprendente” aparición en escena de una norma estatal, la Disposición Adicional Novena del RD Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, introducida por la reforma operada por 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, que vino a alterar el marco normativo aplicable en este sector.

Efectivamente, el notable crecimiento en el número de accidentes de tráfico originados por piezas de caza, en conexión con el citado marco general de atribución de responsabilidad objetiva a los titulares de los aprovechamientos cinegéticos, estaba poniendo serias trabas a la viabilidad económica de dichos aprovechamientos. A partir de ello, haciéndose eco de la demanda pública de los afectados de una reforma a este respecto, a través de la norma citada más arriba el Estado, que había adoptado hasta ese momento una postura completamente pasiva respecto a la ordenación jurídica autonómica de esta cuestión, establece, de espaldas a la misma e ignorando la situación jurídica establecida en la práctica, una nueva regulación de la responsabilidad, ceñida –eso sí– a los daños consecuencia del atropello de especies cinegéticas. La referida Disposición Adicional Novena dice ahora 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. También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produce el accidente como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización».

Como puede comprobarse, en esencia, el legislador estatal (sobre la base de la competencia exclusiva del Estado en materia de tráfico y de circulación de vehículos a motor del artículo 149.1.21, ya que a ninguna más se alude pese al tenor de esta nueva norma) se limita a solventar la referida situación polémica existente sobre este particular. Los titulares de aprovechamientos y propietarios únicamente asumirían ahora una responsabilidad objetiva cuando “el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar”, en el resto de supuestos –los más habituales– su responsabilidad queda ligada a la acreditación de culpa o negligencia, dándose paso así, en suma, a un sistema de responsabilidad subjetiva. Poco importa a nuestro fin aquí la valoración material de esta modificación. Lo relevante es que ello es a todas luces, al menos a nuestro juicio, de dudosa lealtad para con el sistema de distribución competencial.

Por supuesto, tal y como de forma detallada hemos ido viendo, a nuestro entender la nueva norma estatal vendría avalada por la competencia del artículo 149.1.8; pero, toda vez que se había dejado que las CCAA procediesen a regular el régimen de responsabilidades en este sector, resulta ciertamente paradójico que el Estado decida luego volver a asumir su competencia para ordenar un aspecto parcial del mismo que ha entendido de interés, desentendiéndose aparentemente de la compleja situación creada ahora para los operadores jurídicos y los tribunales ordinarios. Por más complicada que pueda resultar su determinación en los casos concretos, las competencias se tienen o no se tienen; y si la regulación de la responsabilidad civil por daños causados por especies cinegéticas –como cualquier otra– corresponde al Estado, lo único razonable es que la defienda y la ejerza por entero, no que la mantenga en *estado latente* para actuarla parcialmente y de forma coyuntural, dejando inalterado en lo demás un régimen autonómico cuya legitimidad constitucional está implícitamente negando con su propio y ulterior actuar normativo.

Así pues, aun cuando, como hemos visto, fuese más que probable su incorrección competencial, la legislación autonómica que venía siendo aplicada hasta ese momento se ve, sin ninguna explicación, alterada de forma sustancial por la citada norma de la Ley 17/2005. A partir de ahí, o bien se reformaba en consonancia con la nueva regulación estatal la correspondiente normativa autonómica –tal y como han hecho algunas CCAA³¹–, o bien quedaba en manos de los órganos consultivos autonómicos y de los tribunales resolver las evidentes antinomias generadas recurriendo a principios nada favorecedores de la certeza y seguridad jurídica³².

31. Es el caso, por ejemplo, de Castilla y León. La Ley 13/2005, modificó el artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza, que queda a partir de la misma redactado en los siguientes términos: “1. La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza en los terrenos cinegéticos, en los refugios de fauna y en las zonas de seguridad se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación. 2. La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá en los terrenos vedados a sus propietarios”. En la misma línea, la Ley riojana 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, reforma el artículo 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza, remitiéndose con carácter general a la legislación estatal aplicable: “1. La 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”. En Aragón, La Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Montes, reforma el artículo 71 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza y añade un artículo 71 bis: “1. La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón asumirá el pago de las indemnizaciones a que haya lugar a favor de los perjudicados por daños de naturaleza distinta de la agraria causados por especies cinegéticas, a reserva de la posibilidad de ejercitar su derecho de repetición frente a los responsables y titulares de los acotados en los casos en que se hubiera dado lugar a ello”. En la CA gallega, en fin, la Ley 6/2006, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, de Caza de Galicia, modifica también su artículo 23 –tal y como alude su propia exposición de motivos dada la nueva regulación estatal– e incluye una remisión específica a la normativa estatal: “1. En accidentes de tráfico ocasionados por el atropello de especies cinegéticas los daños personales y patrimoniales se atenderán a lo dispuesto en la normativa estatal en materia de seguridad vial existente al respecto”.

32. Así, el Consejo Consultivo de La Rioja, en su Dictamen 111/2005, de 1 de diciembre, entendió que, siendo el precepto aprobado por la Ley 17/2005 “una norma inequívocamente perteneciente a la *legislación civil*, no hay términos hábiles para negar la competencia del Estado para dictarla, por lo que, en el mejor de los casos –esto es, admitiendo la validez tanto de la norma autonómica como de la estatal, por ser ambos legisladores competentes–, estaríamos ante uno de los supuestos excepcionalísimos en que resultaría de aplicación el principio constitucional de prevalencia del Derecho estatal sobre el autonómico (artículo 149.3 CE)”. El Dictamen, sin embargo, entiende aplicable la ley autonómica y no la estatal cuando sea la Administración de la Comunidad Autónoma la titular del terreno cinegético de procedencia del animal con el argumento de que “la competencia específica de la Comunidad Autónoma en materia de caza (artículo 8.1.21 EALR) lo que sí ampara es la posibilidad de reforzar o ampliar su

No parece pues superfluo recordar aquí algo que con frecuencia ha reiterado también nuestro TC: “la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo” (STC 46/1990, de 15 de marzo, F 4).

Desde otro punto de vista, especialmente relevante resulta también recoger en esta línea el sentido del Informe de la vicepresidenta del Gobierno y la ministra de Administraciones Públicas, que se dio a conocer en noviembre de 2008, cuyo objetivo general no es otro que recordar a todos los Departamentos Ministeriales la necesidad de salvaguardar las competencias de las CCAA y de evitar invasiones de las mismas desde la Administración General del Estado. A estos efectos, y entre otras cosas, el Gobierno central se compromete a incorporar en todos sus proyectos normativos “un informe de impacto autonómico para ponderar desde la más absoluta objetividad y fiabilidad cómo se ven afectadas las autonomías por cada norma estatal”. En el

propia responsabilidad por los daños causados por las piezas de caza como parte del coste que supone el mantenimiento de las específicas políticas públicas, libremente asumidas por el legislador autonómico, sobre las especies cazables y la actividad cinegética. En este sentido y con este alcance, nos parece indudable que no pueden ponerse obstáculos a la aplicación en este punto de la Ley 9/1998, que sin duda respeta el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Estado (artículos 149.1.18 CE y 29 EALR), aunque mejore la cobertura que, en relación con la específica responsabilidad de los titulares de los aprovechamientos cinegéticos o de los dueños de los terrenos por daños causados por las piezas de caza, ha venido a establecer este último de manera *horizontal*, esto es, sin consideración a la naturaleza jurídico-pública de los eventuales responsables ni, sobre todo, a su condición de autores en la determinación del alcance, modalidades e intensidad de la intervención pública en relación con la actividad cinegética”.

caso que nos ocupa, esta razonable medida quizás hubiera sido de gran utilidad.

VI. A modo de conclusión: la necesidad ineludible de lealtad y cooperación en el sistema de distribución de competencias

A la vista de todo lo anterior, la conclusión es fácilmente extraíble. Si exceptuamos los casos –por fuerza, minoritarios– enjuiciados directamente por el TC, la armonía, seguridad y racionalidad normativa queda al final en manos de la responsabilidad de los diversos intervinientes, de su consideración o respeto, más o menos escrupuloso, de las competencias ajenas y del grado de leal colaboración asumido entre ellos.

Resulta superfluo insistir en la obvia complejidad de articular y fijar en muchas materias un marco estable y operativo de distribución competencial. Son ya así lugares comunes en doctrina y jurisprudencia la afirmación de universalidad, interdisciplinariedad o pluridisciplinariedad de las materias, de concurrencia y entrecruzamiento de diversos títulos competenciales, de suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos... Y es que, en efecto, la viabilidad práctica de la distribución competencial, como del propio Estado Autonómico, pasa necesariamente por la efectiva asunción colectiva de un principio básico de colaboración o, en terminología alemana, de lealtad federal, por difusa y compleja que resulte su concreta determinación y por más que no quepa, lógicamente, alterar a su albur la distribución competencial derivada del bloque de constitucionalidad. En palabras de Tornos Mas, la colaboración institucional se plantearía como una alternativa a la indeterminación competencial³³.

En cualquier estructura descentralizada es inherente mantener, al margen del respeto de las competencias de cada instancia, un principio básico de colaboración, entendido éste ahora en su sentido más amplio, como principio global y marco de relación, cuya exigencia primaria es el mantenimiento de la lealtad institucional y la solidaridad (art. 2 CE). Ello se evidencia aún más cuando se trata de

33. *Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, R. Bercovitz Rodríguez-Cano y J. Salas Hernández, coords., Civitas, Madrid, 1992, p. 1066.

materias, como la que nos ocupa, en la que es especialmente difícil establecer ámbitos o sectores propios de intervención exclusiva de cada instancia.

La vigencia y el sentido –al menos en su aspecto nuclear– de este deber general de colaboración entre las diversas administraciones públicas que, como bien señala el TC, “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”, no siendo por ello preciso siquiera justificarlo en preceptos constitucionales concretos (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; en el mismo sentido y entre otras SSTC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, 141/1993, de 22 de abril, FJ 6, 132/1996, de 22 de julio, FJ 4, 109/1998, de 21 de mayo, FJ 14, 194/2004 de 10 de noviembre, FJ 9, y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7, 8 y 9), es algo aceptado y en teoría asumido por todos.

La práctica, sin embargo y como hemos visto, evidencia con frecuencia lo contrario y exige recordar, al menos en sede académica, la necesidad de “aunar esfuerzos” (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 31), “de garantizar la participación de todos los entes involucrados en la toma de decisiones cuando el sistema de distribución competencial conduce a una actuación conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas” (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10, y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7). Mediante las diversas técnicas cooperativas, las distintos entes “coadyuvan a la consecución de un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer, con igual eficacia, actuando por separado” (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10, y 13/2007, de 18 de enero, FJ 7).

Como acertadamente recoge la siguiente cita de la STC 15/1998, de 22 de enero (FJ 3): “frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas (en este último sentido, SSTC 149/1991, 13/1992 y 36/1994, entre otras muchas)”. “La concurrencia competencial –continúa la Sentencia– no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales –estatal y autonómico– que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a cohesionarse”.

La obligación de todos los poderes públicos de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico implica –como también advierte el TC– “un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, a nuestro juicio y por lo que respecta al caso estudiado aquí, hubiera exigido otro proceder bien diverso al finalmente acaecido, sin duda poco alentador.

RESUMEN

Resulta superfluo insistir en la obvia complejidad de articular y fijar en muchas materias un marco estable y operativo de distribución competencial. La viabilidad práctica del mismo, como del propio Estado autonómico, pasa necesariamente por la efectiva asunción colectiva de un principio básico de colaboración. Si exceptuamos los casos —por fuerza, minoritarios— enjuiciados directamente por el Tribunal Constitucional, la armonía, seguridad y racionalidad del sistema de distribución de competencias queda al final en manos de la responsabilidad de los diversos intervinientes, de su consideración de las competencias ajenas y del grado de leal colaboración asumido entre ellos. El examen de la regulación en nuestro ordenamiento de la responsabilidad civil por daños provocados por especies cinegéticas, evidencia muy bien la caótica situación normativa provocada por lo que cabe calificar de falta de sujeción leal al sistema competencial.

Palabras clave: competencias; caza; responsabilidad; accidentes de tráfico; lealtad.

RESUM

És superflu insistir en l'òbvia complexitat d'articular i fixar en moltes matèries un marc estable i operatiu de distribució competencial. La viabilitat pràctica d'aquest, com del mateix Estat autonòmic, inclou necessàriament l'efectiva assumpció col·lectiva d'un principi bàsic de col·laboració. Si exceptuem els casos —per força, minoritaris— enjudiciats directament pel Tribunal Constitucional, l'harmonia, la seguretat i la racionalitat del sistema de distribució de competències queda al final a les mans de la responsabilitat dels diversos intervinents, de la seva consideració de les competències alienes i del grau de col·laboració lleial assumit entre aquests. L'examen de la regulació en la nostra ordenació de la responsabilitat civil per danys provocats per espècies cinegètiques evidencia molt bé la caòtica situació normativa provocada pel que es pot qualificar de manca de subjecció lleial al sistema competencial.

Paraules clau: competències; caça; responsabilitat; accidents de trànsit; lleialtat.

ABSTRACT

It is superfluous to insist on the obvious complexity of constructing and setting in place a stable, functional framework for the distribution of powers

in many areas. The practical viability of this distribution of powers, and of the state of the autonomies itself, necessarily involve collective acceptance of cooperation as a basic principle. If the cases judged directly by the constitutional court – necessarily a minority – are excepted, the harmony, security and rationality of the system for the distribution of powers must in the end be the responsibility of the various parties concerned, through their respect for other entities' powers and the level of cooperation in good faith accepted by all of them. An examination of the regulation in our legal system of civil liability for damages caused by game species clearly demonstrates the chaotic regulatory situation brought about by what can reasonably be described as a lack of adherence to the system of distribution of powers.

Key words: powers; hunting; liability; traffic accidents; good faith.