



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria  
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 26 de octubre de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de septiembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños ocasionados durante la celebración de unos encierros en las fiestas patronales.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de septiembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.331/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

**Primero.-** El 6 de junio de 2011 D. xxxxx, de 68 años de edad, presenta una reclamación ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido al ser arrollado su caballo por un vehículo,



cuando participaba en un encierro taurino en el campo el 27 de septiembre de 2007.

Manifiesta que mientras que era perseguido por un toro fue atropellado por un vehículo que se interpuso en su camino, por lo que sufrieron daños tanto el caballo como el reclamante. Por el primero reclama 861,12 euros y por los daños personales 50.357,58 euros. Añade en su escrito que se presentaron sendas reclamaciones ante el Gobierno Civil y ante el Ayuntamiento, y que la contestación que da el Ayuntamiento es que los posibles daños deben ser reclamados a la empresa qqqqq, S.L. y/o a la aseguradora contratada al efecto por el organizador. Señala también que se siguió juicio de faltas por los mismos hechos, que concluyó en virtud de Auto de sobreseimiento de 28 de septiembre de 2010, sin perjuicio de las acciones que pudiera ejercitar en vía civil.

Adjunta factura de servicios veterinarios e informes médicos.

**Segundo.-** El 16 de junio el secretario-interventor del Ayuntamiento emite un informe sobre la tramitación a seguir ante la reclamación presentada.

**Tercero.-** El de 27 de junio el Servicio de Asesoramiento Local de la Diputación Provincial de xxxx2 emite informe.

**Cuarto.-** Al expediente se incorpora la siguiente documentación:

- Resolución de 21 de septiembre de 2007, de la Delegación Territorial de Junta de Castilla y León en xxxx2, por la que se autoriza la celebración de espectáculos taurinos en xxxx1.

- Notificación del trámite de audiencia a la empresa contratista -qqqqq, S.L.-, a la aseguradora de los espectáculos y encierros taurinos del año 2007 -sssss, S.L.- y al reclamante. No consta que se hayan presentado alegaciones por ninguno de ellos.

- Certificado del Secretario Interventor en el que se recoge que el 17 de septiembre de 2005 se adjudicó a qqqqq, S.L. el contrato administrativo para la gestión indirecta del servicio de plazas de toros y actividades complementarias para fiestas, en el que se recogía la responsabilidad del contratista por los daños causados y la obligación de suscribir un seguro de



responsabilidad civil y accidentes. Igualmente se indica que no consta en los archivos municipales "que se impartiera orden alguna por parte de la Administración que permitiera la entrada de vehículos a motor, en el recorrido de los encierros".

**Quinto.-** Concedidos nuevos trámites de audiencia, sólo el interesado presenta el 22 de agosto e alegaciones en las que se ratifica en su pretensión inicial.

**Sexto.-** El 2 de septiembre de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del



Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre a la luz de la fecha del auto de sobreseimiento -aunque éste no consta en el expediente- y de la fecha de curación y determinación del alcance de las secuelas.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.
- c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.



d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causales que implican la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

Sin embargo, este carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido modulado por la propia jurisprudencia, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que



ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 declara que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1998 establece que “Aun cuando la jurisprudencia ha venido refiriéndose con carácter general a un carácter directo, inmediato y exclusivo para particularizar el nexo causal entre la actividad administrativa y el daño o lesión que debe concurrir para que pueda apreciarse responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, no queda excluido que la expresada relación causal -especialmente en los supuestos de responsabilidad por funcionamiento anormal de los servicios públicos, como es el examinado- pueda aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, circunstancia que puede dar lugar o no a una moderación de la responsabilidad (Sentencias de 8 de enero de 1967, 27 de mayo de 1984, 11 de abril de 1986, 22 de julio de 1988, 25 de enero de 1997, 26 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1998, entre otras). Entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél (Sentencia de 25 de enero de 1997), por lo que no son admisibles, en consecuencia, concepciones restrictivas que irían en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas (Sentencia de 5 de junio de 1997), pues el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general y se reduce a fijar qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por si mismo para producir el resultado final, como presupuesto o



*conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia o efecto del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo- en consideración todas las circunstancias del caso (Sentencia de 5 de diciembre de 1995)".

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx, como consecuencia de los daños ocasionados durante la celebración de los encierros en las fiestas patronales de la localidad.

El reclamante considera que el Ayuntamiento ha de responder de los daños ocasionados, aunque se desconoce -pues no se concreta- el fundamento de la atribución de responsabilidad a la Entidad Local.

Lo primero que cabe señalar a este respecto es que de la documentación incorporada al expediente no puede concluirse que haya una prueba concluyente de que los hechos se produjeran en la forma descrita por el



reclamante ni los extremos exactos de tiempo y lugar en que, en su caso, hayan ocurrido. Si bien, habida cuenta tanto que en el expediente se ha generado una serie de documentación que no ha sido remitida a este Consejo (lo cual debe ser reprochable, pues al expediente debe incorporarse todos los datos que permitan tener un exacto conocimiento de los hechos) como de las condiciones de notoriedad que un accidente como éste puede tener en la localidad, a lo que hay que añadir que el suceso no se ha puesto en duda por la Entidad Local, ha de darse por cierto, al menos, la existencia del accidente.

En relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la celebración de sus fiestas populares, como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 6 de febrero de 2009, "en los supuestos de fiestas populares organizadas por los Ayuntamientos hay que tener en cuenta, de un lado, que el título de imputación viene dado por la titularidad administrativa del servicio o actividad en cuyo ámbito se produjo el daño, debiendo reseñarse que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, Sentencias de 23 de febrero de 1995, 1 de abril de 1995, 29 de marzo y 25 de mayo de 1999, 30 de septiembre de 1999, 15 de abril y 9 de mayo de 2000, y 3 de mayo de 2001, ha venido exigiendo en los festejos populares, organizados o dependientes de las autoridades municipales, un especial deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o peligro, fruto de la presencia y concentración de un elevado número de personas y, de otro, y en relación con la ruptura del nexo causal, que hemos de dar relevancia a la aceptación del riesgo por el perjudicado -a la que se refiere la STS, Sala 1ª, de 8 de noviembre de 2000- en el sentido de que si el dañado o fallecido como consecuencia de las lesiones participa activamente en el evento -caso típico de los festejos taurinos- tal conducta exime la responsabilidad del Ayuntamiento organizador, salvo que se demostrara alguna culpa o negligencia en éste, ya que el daño nace de la propia negligencia de quien asumió el riesgo y tiene por tanto obligación jurídica de soportarlo (...)".

Expuesto lo anterior, debe advertirse que los daños han sido sufridos por un participante en el encierro, actividad en la que, si participa, asume un riesgo. Por otra parte, el reclamante no especifica nada sobre el título de imputación por el que se atribuye la responsabilidad al Ayuntamiento.

Tal y como se ha apuntado anteriormente la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean





consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Debe recordarse que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, debe probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

Por tanto, cabe concluir que no se ha aportado o alegado nada referente a si el Ayuntamiento o la empresa organizadora del encierro omitieron la diligencia adecuada para evitar situaciones de riesgo o peligro derivadas de la presencia y concentración de un elevado número de personas y de caballos. No se especifica así si el accidente se produjo en la zona de recorrido o expansión del encierro, si se habían omitido o infringido las normas de seguridad para su celebración o cualquier otra circunstancia que propiciara la existencia de responsabilidad.

Por otro lado, de acuerdo con el relato de los hechos, la causa del accidente fue que un vehículo se interpuso en el camino del caballo, por lo que cabría considerar que la intervención de un tercero rompería el nexo causal necesario para declarar la responsabilidad administrativa. Así, de conformidad con el artículo 1.902 del Código Civil, "El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado", por lo que si el conductor del vehículo hubiera incumplido la normativa y señalización existente sobre la restricción del paso de vehículos correspondería a éste, bien en la totalidad, bien en parte, la obligación de sufragar los daños causados por su conducta.

En última instancia, es preciso recordar que existe una empresa contratista encargada de la gestión indirecta del servicio de plazas de toros y actividades complementarias para fiestas, en cuyo contrato se recoge la responsabilidad de aquella por los daños causados y la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil y accidentes. Además, no consta en los archivos



municipales “que se impartiera orden alguna por parte de la Administración que permitiera la entrada de vehículos a motor, en el recorrido de los encierros”.

En la fecha del accidente debía estar vigente la póliza de seguro suscrita por el organizador del festejo, de conformidad con los términos del contrato de gestión de servicios públicos suscrito, que ha sido reproducido parcialmente en certificado del secretario interventor.

Respecto de las obligaciones que pesan sobre las empresas contratistas en esta clase de expedientes de responsabilidad patrimonial, ha de tenerse en cuenta que en el presente caso figura la audiencia otorgada a la empresa concesionaria de la organización, gestión y explotación de los encierros y festejos taurinos.

Llegados a este punto es necesario referirse a las previsiones contenidas en el artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante, LCAP), vigente en el momento de los hechos según la fecha de celebración del contrato -19 de septiembre de 2005-. Tal precepto dispone:

“1. Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»2. Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»3. Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.



»4. La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Este Consejo considera que las previsiones del artículo 97 de la LCAP deben aplicarse en sentido literal, es decir, entender que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista y que la Administración sólo responde si ha mediado una orden suya que haya provocado el daño o que el mismo sea consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril y 30 de octubre de 2003).

Este criterio, además, ha sido seguido por otras muchas resoluciones de otros órganos jurisdiccionales. En este sentido pueden citarse el Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2003, diversas resoluciones emanadas del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (entre otras, Sentencia de 1 de junio de 2004, de la Sala de Valladolid, y de 25 de enero y 22 de marzo de 2002 de la Sala de Burgos), así como las Sentencias de otros Tribunales Superiores de Justicia, como los de Cataluña (31 de octubre de 2003), Canarias (8 de abril de 2005), Cantabria (2 y 14 de julio de 2004), o Navarra (19 de mayo de 2004).

En el caso objeto de examen, como ya se ha expuesto, la empresa concesionaria y su aseguradora han tenido la oportunidad de intervenir en el procedimiento y han tenido conocimiento de su condición de parte en él, por lo que puede considerarse que la Administración ha cumplido el procedimiento legalmente establecido.

La responsabilidad nace de la omisión de la especial diligencia exigible para evitar los riesgos derivados de un suceso previsible en el festejo.

A la vista de lo anterior, el objeto del contrato es la organización, gestión y explotación de los encierros y el concesionario asume la responsabilidad de los daños que se produzcan como consecuencia de su celebración.

Además, como ya se indicó, el contrato establece como obligaciones del concesionario, indemnizar los daños y/o perjuicios que se causen a participante terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del



servicio, por así disponerlo no sólo el contrato, sino el artículo 27.1 del Reglamento de espectáculos taurinos populares de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 14/1999, de 8 de febrero, que establece que: "El organizador del espectáculo taurino popular deberá suscribir un contrato de seguro colectivo de accidentes y de responsabilidad civil que cubra a los participantes, así como los daños a terceras personas y a los bienes que puedan derivar de la celebración del festejo". Sobre este extremo cabe señalar que nada se ha manifestado por el interesado sobre si se ha dirigido contra la empresa -como así se lo sugirió el Ayuntamiento de xxxx1, según él mismo reconoce en su reclamación- y si los daños han sido asumidos por la aseguradora.

Por lo tanto, a la luz de los hechos probados y de los preceptos aludidos, este Consejo Consultivo considera que en el presente caso no cabe atribuir la existencia de responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento, razón por la que la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxx, debido a los daños ocasionados durante la celebración de unos encierros en las fiestas patronales.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.