

En Logroño, a 22 de diciembre de 2014, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

63/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia en relación con la *reclamación de responsabilidad de la Administración de Servicios juveniles formulada por D. J. M. V. I., sobre daños y perjuicios que entiende irrogados a su hija menor, S. V. S., al caer de un caballo en un campamento juvenil y fracturarse un brazo; y que valora en 67.954 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 6 de junio de 2014, tuvo entrada, en la Oficina Auxiliar de Registro de la Dirección General del Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja, un escrito, presentado el 2 de junio de 2014 en la Delegación del Gobierno en La Rioja, suscrito por D. J.M. V. I., mediante el que interpone reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Instituto Riojano de la Juventud, en relación con los daños causados a su hija menor, S. V. S., a consecuencia de una caída desde un caballo, dentro de las actividades programadas en un campamento de verano organizado por el Servicio de Acción Juvenil en el año 2011.

Los hechos en que funda su reclamación son los siguientes:

“PRIMERO.- La hija de mi representado, de 14 años, participó en un campamento del Instituto Riojano de la Juventud en Ezcaray, en 2011, durante el mes de agosto, los días 1 al 15 de agosto de 2011. Concretamente, el día 5 de agosto de 2011, acudió, junto a la mitad del campamento, al Centro hípico Buggiezcaray, de Ezcaray, a montar a caballo.

SEGUNDO.- En dicha actividad, coordinada por monitores del Centro hípico, a la citada menor se le asignó un caballo, que, nada más montarse, la tiró al suelo. Siguiendo instrucciones del monitor del Centro (la menor) tuvo que montar el mismo caballo, que la volvió a tirar, tras lo cual tuvo que ser trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro.

TERCERO.- Como consecuencia de dicho accidente, la menor tuvo que ser intervenida quirúrgicamente de un fractura 'supracondilea desplazada de humero D', siendo necesario con posterioridad numerosas sesiones de rehabilitación, dado que no consigue recuperar la funcionalidad del codo derecho.

CUARTO.- Tras la oportuna denuncia, se siguió Juicio de faltas con el núm. 73/2013, del Juzgado de Instrucción núm. 3 de Haro, que terminó con Sentencia absolutoria, de 3 de junio del pasado año 2013, notificada a esta parte días más tarde. En el acto de juicio, los testigos admitieron reconocer que la actividad prevista en el campamento no contaba con los medios adecuados para llevarla a cabo, como es el suficiente y adecuado número de monitores y responsables para hacerse cargo de la misma.

QUINTO.- Con independencia del alcance último de los daños, y, por tanto, de la cuantificación del daño a reparar, lo que resulta ya indudable es la relación directa entre la actuación administrativa de asegurar el adecuado desarrollo de los menores en el campamento de verano y las consecuencias en la integridad física de mi hija, por lo que el resultado dañoso se debe, única y exclusivamente, a la actividad administrativa, que tendrá que asumir su reparación.

SEXTO.- En este momento y a reserva de lo que a lo largo del procedimiento se pueda concretar definitivamente, la reparación de los daños se estima, de forma provisional, la suma asciende a 67.954 euros [por los días de baja: 19.627 euros; por las secuelas ya objetivadas: 38.327 euros; por la terapia continuada de fisioterapia: 10.000 euros]. A la hora de fijar la cuantía indemnizatoria, en base al artículo 141 de la Ley 30/1992, se considera adecuado partir como pauta de la que aporta el sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, que parte de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y supervisión de seguros privados. Ahora bien, dado que el baremo de valoración del seguro de uso y circulación de vehículos de motor no ha de tener carácter vinculante (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/2000, y del Tribunal Supremo, en Sentencias, de la Sala 3ª, de 15 de octubre de 2003, 23 de abril de 2004 y 24 de julio de 2006), en la fijación de la indemnización en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración es perfectamente admisible que se tome como criterio orientativo y se ajuste, seguidamente, a las circunstancias del caso, que, junto al carácter de deuda de valor de la indemnizatoria, aconseja y obliga a matizar el resultado cuantitativo que se deduce del indicado baremo”.

Acompaña a la citada reclamación la siguiente documentación:

- Solicitud de formalización de plaza adjudicada-Campamentos en España, en modelo oficial.
- Sentencia 64/2013, de 3 de junio, del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Haro, recaída en el Juicio de faltas núm. 73/2013.
- Informe médico de consulta de 28 de junio de 2012, del Servicio de Rehabilitación del Hospital *San Pedro*, de Logroño.
- Informe de alta forense de lesiones, de 31 de octubre de 2012.

- Informe del Instituto de Medicina Legal de La Rioja, de 29 de noviembre de 2012.
- Informe (sin fecha) del Dr. D. C. S. G.
- Certificado de 3 de diciembre de 2013, del Fisioterapeuta D. P.G. G.

Asimismo, propone la práctica de prueba testifical, sin mencionar nombre ni dirección de los posibles testigos.

Segundo

Mediante comunicación de 29 de agosto de 2014, suscrita por la Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, se inició expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial, notificando al reclamante el nombramiento de Instructor, así como diversa información relativa a dicho expediente (fecha de entrada de la reclamación en la Consejería, procedimiento de aplicación, órgano competente para resolver, y plazo máximo de resolución y notificación).

Tercero

En fecha 12 de septiembre de 2014, el Sr. Instructor del procedimiento acordó:

- Notificar la existencia del expediente a la empresa MGS Seguros, a A. Á. V. (C. C. G.) y a la empresa *Buggiezcaray*, al objeto de que puedan personarse en el procedimiento en la condición de interesados.
- Solicitar informe a las expresadas personas y entidades y, además, al Servicio de Acción Juvenil de la Dirección General del Deporte y del I.R.J.
- Acordar la apertura de un periodo de 30 días para la práctica de la prueba; declarar pertinente y admitir la propuesta por el reclamante, consistente la documental aportada.
- Requerir al reclamante para que, en el plazo de 5 días, informe y concrete la identidad de los testigos propuestos y sus domicilios (necesarios para su citación en su caso), así como, para que fije de manera definitiva y detallada el importe del daño reclamado.

Cuarto

Notificado el indicado Acuerdo a cuantos interesados constan en el expediente, el 18 de septiembre de 2014, el Servicio de Acción Juvenil del Instituto Riojano de la Juventud emitió informe en el que participa que dicho Instituto:

“Dentro de su programación de campamentos de verano 2011, ofertó un turno de actividades mediante la realización de un campamento en la Instalación Juvenil de Ezcaray, del 1 al 15 de agosto, con un programa que incluía diferentes acciones planteadas, a través de la realización de un

aula de la naturaleza y aventura (tiro con arco, rapel y escalada ...), paseos a caballo, excursiones y actividades culturales. La entidad adjudicataria de preparar y llevar a cabo este programa fue la empresa C. C. G., la cual realizó este campamento de acuerdo a las prescripciones técnicas de la contratación.

Dichas actividades fueron puestas en conocimiento de los posibles interesados a participar en el programa de campamentos de verano citado, durante el periodo de inscripciones, a través de los correspondientes folletos, que detallaban en qué consistía cada campamento, y en la propia página web del Instituto Riojano de la Juventud. Durante dicho periodo (la menor a que se refiere la reclamación) formalizó, junto a su padre en calidad de representante legal, la correspondiente solicitud de participación de la plaza que le había sido adjudicada en el Campamento de Ezcaray del 1 al 15 de agosto de 2011.

Con posterioridad al proceso de inscripciones, se mandó una carta a todas las familias participantes en el programa, en donde se les invitó a una reunión informativa del campamento en el que se hubiese producido la inscripción. Con dicha carta, se adjuntó la relación de equipamiento necesario que, en el caso de los paseos a caballo, eran unos pantalones sin costuras, tipo chándal. En esas reuniones, se explicaron las actividades a desarrollar y se incidió en que las actividades eran para disfrute de los jóvenes y, en caso de que alguna actividad supusiese a los mismos algún temor o dificultad, la voluntariedad de su realización.

Durante la realización de este campamento de verano, el día 5 de agosto de 2011, (la expresada menor) sufrió una caída cuando realizaba una de las actividades programadas. Fue atendida de urgencia en el Hospital San Pedro de Logroño, donde, después de colocarle el codo, le realizaron un escáner y quedó ingresada. De lo actuado, se dio parte de accidente, telefónicamente, el mismo 5 de agosto de 2011, y, por correo electrónico, el día 8 de agosto de 2011, a la Compañía de Seguros contratada por el Instituto Riojano de la Juventud para las coberturas de accidentes y responsabilidad civil, al objeto de posibles trámites, tanto para el caso de intervenciones, como para la rehabilitación posterior, lo que se le comunicó, de manera presencial en el hospital, al padre de la joven, por parte de la Directora de este Instituto, como por parte de la titular de este Servicio, el día 6 de agosto de 2011” (folios 32 y 33 del expediente).

Quinto

La Compañía de Seguros MGS presentó un escrito, fechado el 25 de septiembre de 2014, en el que requería a la Dirección General que le fuera facilitada “*la documentación o información necesarias para poder emitir el informe solicitado*”.

Sexto

El reclamante presentó un escrito, de 24 de septiembre de 2014, en el que, en primer lugar, señalaba el nombre y domicilio del único testigo cuya declaración proponía, resultando que la persona designada para la práctica del correspondiente interrogatorio no era otra que su propia hija afectada por la caída del caballo.

En cuanto a la cuantía indemnizatoria, tras reiterar que se había tomado como criterio orientador el sistema de valoración de los daños y perjuicios causados a las

personas en accidentes de circulación, concretaba la suma reclamada en un total de 67.954 euros, en base a tres conceptos:

“i) por los días de incapacidad de (la menor): 7 días hospitalarios, más 217 días incapacitación total; más 207 días incapacitación parcial; en total, 431 días de baja, que suponen 19.627 euros.

ii) por las secuelas: Limitación de la flexión del codo derecho en 30º y cicatriz postquirúrgica de 18 cm en el codo, suponen 38.327 euros.

iii) por la rehabilitación no cubierta por ningún seguro médico, continuada e ininterrumpida desde 26 de julio de 2012, 10.000 euros”.

Asimismo, solicitó la incorporación al expediente de la grabación del acto de la vista oral llevada a cabo en el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Haro (La Rioja), en el procedimiento del Juicio de falta núm. 73/2012, grabación que fue facilitada por el propio reclamante.

Séptimo

D. A. Á. V., trabajador autónomo y representante de la empresa A. Á. V., la cual gira bajo el nombre comercial C. C. G., en relación a los hechos acaecidos el día 5 de agosto en el campamento de Ezcaray, informó que:

“La empresa adjudicataria de desarrollar el programa ‘Campamento Ezcaray’ del Instituto Riojano de la Juventud era, en esos momentos, A. Á. V. (C. C. G.), que, para desarrollar el programa de actividades propuesto al IRJ, aportó los directores/as y monitores/as de tiempo libre oficialmente.

Dentro de dicho programa, por exigencias de los pliegos técnicos, se desarrolló una actividad hípica, la cual se subcontrató a la empresa Buggiezcaray de la misma localidad de Ezcaray, contando con la experiencia y con los permisos y titulaciones pertinentes para realizar dicha actividad.

La actividad se desarrollaba en un recinto cerrado, acondicionado para tal fin, en la que se encontraban parte de los/as monitores/as de la empresa A. Á. V. (C. C. G.) y los monitores/as especialistas de Buggiezcaray.

Esta actividad se desarrolló con dicha empresa durante todo el verano, con varios grupos, utilizando los mismos animales y sin que hubiera ningún percance; ya que son caballos domados para tal fin, acostumbrados a este tipo de monturas.

En un momento dado, la menor no supo mantener el equilibrio, produciéndose que cayera de la montura, rompiéndose el brazo en la caída.

Entendemos que el equipo de monitores/as, tanto de la empresa Antonio Álvarez Veci, como de Buggiezcaray, actuaron de un modo responsable, antes, durante y después del accidente, trasladando a la menor al hospital, para evaluar la situación y acompañarla hasta que llegaran sus padres. Se informó, tanto a los/as técnicos/as del IRJ, como a la Coordinadora general de los programas de

verano de La Rioja del C. C. G., estando en continuo contacto, para facilitar todos los posibles trámites necesarios”.

Octavo

Por diligencia de 13 de octubre de 2013, el Sr. Instructor del expediente decidió:

“1.- Tener por personadas a la empresa ‘MSG Seguros’, y a D. A. Á. V. en la condición de interesados.

2.- Tener por evacuado el informe solicitado del Servicio de Acción Juvenil de la Dirección General del Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud.

3.- Declarar pertinente y admitir la prueba propuesta por (el reclamante), consistente en el CD aportado de la grabación del juicio oral de faltas nº 73/2013.

4.- Rechazar la prueba testifical propuesta de la menor, al considerarla innecesaria en tanto que: i) la descripción de los hechos relativos al accidente ya está contenida en el escrito de reclamación realizado por su padre en la condición de representante legal de la menor; y ii) consta que ya ha sido admitido el CD del acto del juicio de faltas con los testimonios correspondientes, entre ellos el de (la propia menor).

5.- Concluir el periodo de prueba y poner de manifiesto el expediente a los interesados para que, en el plazo de 10 días, en trámite de audiencia, formulen las alegaciones, presenten documentos y justificaciones que interesen a su derecho”.

Noveno

Notificada la apertura del trámite de audiencia a los interesados, se presentó, en tiempo y forma, un escrito de alegaciones por parte del reclamante.

Décimo

En fecha 31 de octubre de 2014, el Instructor del expediente emitió la Propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial, en base a los argumentos expresados en los Fundamentos de Derecho de la misma.

Undécimo

Mediante Resolución de 4 de noviembre de 2014, la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia acordó *“suspender, conforme al artículo 42.5 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, el plazo máximo legal para resolver el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial iniciado, hasta tanto sean emitidos los informes preceptivos de la Dirección General de*

los Servicios Jurídicos y del Consejo Consultivo de a Rioja”, ordenando la notificación de dicha Resolución al interesado, así como su traslado al Sr. Instructor del expediente de responsabilidad patrimonial.

Duodécimo

En fecha 18 de noviembre de 2014 tuvo entrada en la Dirección General del Deporte y del Instituto Riojano de la Juventud un *“informe de verificación de riesgos”*, aportado por la Aseguradora M.S.G, S. y R., S.A., cuya presentación resulta extemporánea en tanto que el trámite de audiencia concedido a la citada Compañía había finalizado el 29 de octubre de 2014.

Décimo Tercero

El 20 de noviembre de 2014, se emite el preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, en sentido favorable a la Propuesta de resolución, *“pues no concurren los requisitos exigidos por la ley para imputar responsabilidad por funcionamiento de los servicios públicos”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21 de noviembre de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el 24 de noviembre de 2014, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 25 de noviembre de 2014, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (legislación estatal), para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

Por lo tanto, al reclamarse por el interesado la cantidad de 67.954 euros, no cabe duda del carácter preceptivo de nuestro dictamen.

En cuanto al contenido del mismo, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPAC).

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC) reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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, normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto, directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso, para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

De acuerdo con el mencionado marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, y con su pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental (R.D. 429/1993 de 26 de marzo), los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. D.23/98, F.J.2; D.115/08, F.J.2; D.12/09, F.J.2; D.36/10, F.J.2, entre otros), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3°.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4°.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad directa de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Tercero

La exigencia de la responsabilidad patrimonial de los contratistas de la Administración

Como se desprende de los Antecedentes de Hecho del presente Dictamen, una de las particularidades del presente caso radica en que el daño causado ha sido producido con ocasión de la participación de la menor lesionada en unas actividades deportivas (paseo a caballo), programadas para el año 2011 por el Instituto Riojano de la Juventud en un campamento de verano, gestionado por una empresa con la que la Administración pública riojana tiene suscrito un contrato a tal efecto.

Aun cuando la Propuesta de resolución plantea desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial ahora objeto de dictamen, dedica gran parte de su contenido a analizar lo que denomina “*uno de los aspectos más controvertidos del sistema español de responsabilidad patrimonial*”, consignando al respecto que “*una parte de la doctrina ha considerado siempre que quien debe responder frente a la víctima es el contratista, salvo cuando el daño tenga su origen en una orden o cláusula de ineludible cumplimiento por la Administración o en un vicio del proyecto por ella elaborado; otro sector, también importante, que, a su vez, ha contado con el apoyo de una parte de la jurisprudencia, sostiene que el sujeto responsable ante la víctima debe ser, en todo caso, la Administración, quien luego -salvo que el daño tenga su origen en una orden o cláusula o en el proyecto confeccionado por la Administración- gozará de acción de regreso contra el contratista*”, siendo “*muchos quienes creen que el contratista debe responder con arreglo a las normas materiales propias de la responsabilidad patrimonial de la Administración, pero tampoco faltan quienes afirman su sujeción a las normas sobre responsabilidad civil extracontractual de los particulares contenidas en los arts. 1.902 y ss. del Código Civil*”.

Este interrogante guarda relación con la contrastada interpretación de que es objeto el art. 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), como anteriormente lo habían sus predecesores (el art. 198.3 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; el art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; y el art. 98 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas), que faculta a los perjudicados a *“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”*.

Como recuerda el dictamen D.12/09 de este Consejo:

“El precepto legal permite distintas posibilidades procedimentales: a) reclamar directamente contra los concesionarios o contratistas (acción aquiliana directa del dañado contra el dañante); b) solicitar a la Administración contratante que se pronuncie acerca de quién es el responsable del daño y en qué medida (reclamación administrativa previa para el señalamiento de responsabilidad y posterior ejercicio de una verdadera acción aquiliana directa contra los que sean señalados como responsables de los daños y perjuicios) y c) reclamación directa contra la Administración en cuanto titular de la obra o servicio público, sin perjuicio de que, si admite la indemnización, pueda repetir contra el contratista o concesionario.

La Propuesta de resolución se acoge a la interpretación literal del referido precepto legal seguida por una de las dos líneas jurisprudenciales a que ha dado lugar (representada por las STS de 30 de octubre de 2003, y de 19 de febrero de 2002, entre otras), de acuerdo con la cual, la Administración declarará la responsabilidad del contratista, salvo que exista una orden inmediata y directa causante del daño o existan vicios del proyecto [esto es la opción b) de las señaladas]”.

Seguir esta interpretación en el presente caso resulta indiferente, pues, al entender que no concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial, no hay pronunciamiento alguno sobre la misma. Pero, en caso contrario, esto es, si se pronuncia sobre la existencia de responsabilidad del contratista, ello obliga al perjudicado a ejercitar la verdadera acción aquiliana directa contra el causante del daño y seguir un nuevo proceso de incierta conclusión, resultando de peor condición la posición jurídica de aquellos ciudadanos que practican actividades lúdicas o deportivas en Centros concertados que los que lo hacen en Centros públicos.

Como conclusión a lo expuesto en el presente fundamento, y siguiendo literalmente la exposición jurídica contenida en el dictamen D.12/09:

“Sin ignorar la evolución jurisprudencial experimentada por la Sala 3ª del Tribunal Supremo, este Consejo Consultivo considera más acertado seguir manteniendo la doctrina establecida en nuestros anteriores dictámenes D.59/00, D.52/01 y D.119/05, en cuanto permite al perjudicado reclamar directamente contra la Administración, siendo ésta la que debe responder y, en su caso,

abonar la indemnización que corresponda, sin perjuicio del simultáneo derecho de repetición frente al contratista o concesionario, cuando le sea imputable de acuerdo con el sistema previsto en el citado art. 198.3 LCSP”.

Decíamos en el Fundamento de Derecho Tercero del dictamen D.119/05 que:

“Esta interpretación hace plenamente efectivo el principio de máxima protección y pronta satisfacción de los perjudicados en sus reclamaciones de responsabilidad, cuyos derechos no pueden venir condicionados por la forma de gestión del servicio público, situando en peor posición aquellos daños producidos por contratistas o concesionarios de los servicios públicos. Esa imputación de la responsabilidad a la Administración titular del servicio público asegura la competencia y el control posterior, en todo caso, de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque se la demande junto a sus aseguradoras o a los concesionarios. Lo que no cabe ya es la demanda a la Administración ante la jurisdicción ordinaria, ni tampoco, en adelante y en contra de lo que se ha venido sosteniendo, la de los contratistas o concesionarios”.

Entiende este Consejo Consultivo que esta doctrina es la más favorable para el perjudicado, al liberarlo de la doble carga de reclamar contra el incumplimiento en que pueda incurrir el contratista o concesionario de la responsabilidad declarada por la Administración. Claro está, siempre que concurren los requisitos exigidos para su reconocimiento, circunstancia que, como más adelante se expone, no se da en el presente caso.

Cuarto

La inexistencia de responsabilidad de la Administración en el presente caso

En el presente caso, no concurren los requisitos para imputar el daño a la empresa privada contratada por el Instituto Riojano de la Juventud ni, en consecuencia, a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, como, correctamente, se justifica en la Propuesta de resolución.

Resulta notorio y sabido que la equitación no tiene un carácter mecánico y de control garantizado, pues supone la puesta en juego, con mayor o menor acierto para el jinete, de los recursos precisos para alcanzar el completo dominio del animal. Es decir, que esta actividad, aún en las más óptimas condiciones de doma, temperamento y carácter del animal, contiene, en sí misma, un grado de riesgo inevitable, que surge por el hecho mismo de practicarse y, por tanto, si ese riesgo se convierte en efectivo daño para el jinete, es claro que tal daño no origina ninguna acción indemnizatoria contra terceros, a no ser, claro está, que se acredite la intervención causal de terceros en el resultado lesivo.

En el presente caso, el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial basa su petición en la afirmación de que *“en el acto de juicio, los testigos que declararon admitieron reconocer que la actividad prevista en el campamento no contaba con los*

medios adecuados para llevarla a cabo, como es el suficiente y adecuado número de monitores y responsables para hacer cargo de la misma”, sin mayor concreción, para mantener, a continuación, “que resulta ya indudable la relación directa entre la actuación administrativa de asegurar el adecuado desarrollo de los menores en el campamento de verano y las consecuencias en la integridad física de mi hija, por lo que el resultado dañoso se debe, única y exclusivamente, a la actividad administrativa que tendrá que asumir su reparación”.

No debe olvidarse que, conforme han venido recordando los Tribunales de Justicia, la práctica de la equitación supone la aceptación por el jinete de los riesgos que puedan sobrevenir, siempre y cuando el caballo se haya entregado al efecto en condiciones que no intensifiquen el riesgo, condiciones que no se han acreditado en el presente caso, no constando, además, ningún hecho de carácter anormal o extraño imputable a la empresa contratada ni debido a o haber vigilado o advertido de las características del caballo proporcionado para la práctica del curso, no debiendo olvidarse que, en el supuesto objeto de dictamen, con posterioridad al proceso de inscripciones se celebraron distintas reuniones con las familias participantes en el programa en las que se explicaron las actividades a desarrollar y se incidió en que las actividades eran para disfrute de los jóvenes y que, en caso de que alguna actividad supusiese a los mismos algún temor o dificultad, su realización era voluntaria, extremo aseverado por la Jefa de Servicio de Acción Juvenil que suscribe el informe aludido en el Antecedente de Hecho Cuarto y que no ha sido cuestionado por el reclamante en ningún trámite del expediente.

En el presente caso, la natural contradicción y discusión que las partes -reclamante y Administración- plantean en el procedimiento administrativo sobre la valoración de los hechos, debe partir de la valoración judicial de los mismos recogida en los correspondientes autos, pues, en ellos, se ha tenido en cuenta, con las garantías máximas de contradicción propias de la jurisdicción penal, el conjunto de la prueba practicada.

La Sentencia de 3 de junio de 2013, del Juzgado de Instrucción núm. 1, de Haro (dictada en el Juicio de faltas núm. 73/2013, en el que fue parte denunciante el padre de la joven lesionada), es concluyente a la hora de establecer los antecedentes de hecho que dieron lugar al accidente sufrido por su hija menor y, en este sentido, en la fundamentación jurídica (en algunos párrafos, con evidente virtualidad fáctica) se concluye, tras el examen y consideración de los elementos probatorios:

“Consta formalización de solicitud de plaza adjudicada para el campamento de la menor, con la intervención del Instituto Riojano de la Juventud, para la actividad ‘Ezcaray Campamento’. De la declaración del denunciante, y del propio contenido de la denuncia se deriva que se tenía conocimiento de que el campamento incluía actividades en el Centro hípico Buggiezaray, a donde se desplazaban a montar a caballo. Del contenido de la declaración del denunciado, se deriva que, con carácter previo a que los niños se montaran en el caballo, se les da una charla a todos; declara que, con él, están también los monitores del campamento y una persona que le ayuda a él. El denunciado

manifiesta que estaba en el centro de la zona de paso de los caballos y que no vió cómo se produjo exactamente la caída de la menor.

Por el representante de la empresa 'A. Á. V.', nombre comercial 'C. C. G.', se presentó escrito aportado e incorporado a las actuaciones donde se refleja que fue adjudicatario del Lote 5 del programa de Verano Joven del Instituto Riojano de la Juventud, indicando que el equipo de monitores de su empresa que estuvo presente en la actividad en la que se produjo el accidente de la menor estaba formado por tres personas.

(La menor lesionada) declara que, en el campamento, iban a hacer piragüismo y a montar a caballo, que era el segundo día que iban a montar a caballo; sostiene que una niña se bajó asustada del caballo y el chico de la hípica le dijo que el caballo estaba bien, ella se montó y se cayó, se volvió a subir y el caballo se puso como loco, intentó frenar al caballo, pero no le hizo caso. Con anterioridad a estos hechos, declara (la menor) que había montado en el caballo de su prima.

La testigo y monitora (en el expediente figura el nombre de la misma), ratifica la declaración prestada en sede judicial, donde se indica que se estaba montando a caballo en un circuito cerrado, y que la actividad consiste en que los monitores están en el medio de la pista y los caballos dan vueltas alrededor de ellos; también manifiesta que los niños que no quieren subir no se les obliga.

La forma de producirse la caída supone una incidencia sobrevenida inherente al riesgo que comporta la práctica de la equitación, riesgo que era asumido por la jinete al concertar, a través de su padre, el campamento de verano, y, asimismo, se deriva que tenía conocimiento de que se iban a realizar monta de caballos. No se acredita que se obligara en ningún momento a (la menor) a subir al caballo. Por otra parte, no nos encontramos con un paseo a campo abierto, sino con un circuito cerrado, en el que los caballos van dando vueltas al mismo. En este caso, no se ha acreditado que las condiciones del caballo y del recorrido supusieran un aumento del riesgo que el deporte o actividad contiene en sí mismo, pues, en la conducta del animal, pueden influir circunstancias externas que lo alteren y provoquen un salto, un trote o una parada en seco, sin que concurra acción u omisión del guía, y que constituyen un riesgo asumido por el jinete que lo monta, aun en las condiciones más favorables, como ocurre en la presente litis. Además, el jinete sabe que está realizando una actividad arriesgada, aunque sólo sea por estar sentado a una altura considerable del suelo, en movimiento, a merced del grado de docilidad de la monta, incluso momentáneos estados de ánimo, sustos o miedos del animal y su propia habilidad para dominarlo. No puede desconocer el peligro de caída que existe, incluso para jinetes expertos”.

Esto dicho, si bien es cierto que la doctrina del riesgo general de la vida [que este Consejo ha formulado en diversas ocasiones (cfr. dictámenes D.8/00 y D.26/12, entre otros) para exonerar a la Administración de daños que sólo son imputables al propio dañado por derivar de acontecimientos ordinarios del quehacer humano] no resulta aplicable a situaciones objetivas de riesgo (como declaramos en nuestro dictamen D.115/08 a propósito de un caso de daños producidos en una actividad extraescolar de patinaje sobre hielo) tal y como lo es la equitación; no menos cierto es: i) que la caída de un caballo constituye un riesgo típico de la equitación; y ii) que la menor afectada y sus padres fueron, previa y suficientemente, informados de la actividad que iba a desarrollarse y de los riesgos inherentes a la misma.

A ello, cabe añadir que el reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba, no ha ofrecido probanza alguna de las concretas circunstancias en las que se produjo el accidente, tales como las características de las instalaciones y del caballo o de la atención o desatención prestada al mismo y a la niña por parte de los monitores. Y, ante tal falta de prueba, este Consejo debe otorgar especial relevancia a los hechos declarados penados por la jurisdicción penal (tal y como hemos señalado en nuestros dictámenes D.51/08 y D.49/09, entre otros), pues, en el presente caso, el Juzgado antes señalado ha venido a reconocer -tras valorar debidamente las pruebas aportadas- que no ha existido imprudencia punible por parte del denunciado, cuya empresa estaba a cargo de la actividad que se llevaba a cabo en el campamento de Ezcaray, no acreditándose *“de forma clara la causa que motiva la caída de la menor”*.

Por todo ello, este Consejo Consultivo no puede sino compartir la fundamentación jurídica pormenorizada y precisa de la Propuesta de resolución y entender que, de lo sucedido, no puede derivarse ninguna imputación a la Administración autonómica por funcionamiento de los servicios públicos a cargo de la misma.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta, por no existir relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación del Instituto Riojano de la Juventud.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero