

DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA SOBRE DAÑOS CAUSADOS EN LA CELEBRACIÓN DE FESTEJOS POPULARES

Ignacio Granado Hijelmo
*Letrado-Secretario General del
Consejo Consultivo de La Rioja*

Sumario:

- I. CONCEPTO DE FESTEJO POPULAR Y TRASCENDENCIA JURÍDICA DE SUS ELEMENTOS.
- II. EL ELEMENTO SUBJETIVO EN LOS FESTEJOS POPULARES.
 - a) Los participantes.
 - b) Los organizadores.
- III. EL ELEMENTO OBJETIVO EN LOS FESTEJOS POPULARES.
- IV. EL ELEMENTO FORMAL EN LOS FESTEJOS POPULARES.
- V. CONCLUSIONES.

I. CONCEPTO DE FESTEJO POPULAR Y TRASCENDENCIA JURÍDICA DE SUS ELEMENTOS.

Los festejos populares son celebraciones públicas, espacial y temporalmente localizadas, que, integradas por una o más actividades, tienen por finalidad conmemorar, realizar o preparar un evento que los organizadores y los participantes consideran inherente a su propia identidad colectiva o adecuado para su esparcimiento.

Sean identitarios o meramente lúdicos, los festejos populares pueden tener trascendencia jurídica, si alguno de sus elementos termina interviniendo en la cadena causal de un daño imputable a una entidad pública.

Ahora bien, la posibilidad de que tales daños tengan relevancia consultiva, esto es, de que se plasmen en reclamaciones de responsabilidad patrimonial que deban ser objeto de dictamen por parte de un Alto Órgano Consultivo (AOC), depen-

de de las limitaciones cuantitativas que al mismo haya impuesto la normativa vigente¹. Así, el Consejo Consultivo de La Rioja (CCR), desde 2005 a 2008, tuvo limitada su competencia a las reclamaciones superiores a 600 euros; cifra ésta que se elevó, a 6.000 euros, en 2009; y, a 50.000, desde 2012. Esto explica que hayan sido pocos los dictámenes que el CCR ha tenido ocasión de emitir sobre daños irrogados en festejos populares, ya que tales daños, aunque frecuentes, suelen ser, afortunadamente, de escasa consideración.

Esto dicho, es claro que la posibilidad de que el riesgo que conllevan los festejos populares se actualice en siniestros crece en función del número de festejos que se celebren en la Comunidad Autónoma y de la complejidad de sus elementos.

No está cuantificado el número de festejos populares que se celebran en territorio riojano, pero es elevado, no sólo porque La Rioja tiene población reducida pero poblamiento disperso (existen 174 municipios y más de 30 núcleos habitados que no constituyen municipio); sino también porque, como señalara Gerardo Diego, es tierra “de costumbres tenaces”² y el temperamento de sus gentes es vivaz, alegre e imaginativo³. Ambas circunstancias explican que, por tradición o por innovación, sean frecuentes los festejos populares con ocasión de las más diversas celebraciones locales.

En cuanto a la complejidad de los elementos que componen cada festejo popular, no debe olvidarse que, pese a su apariencia espontánea y asistemática, los festejos populares, incluso los más sencillos e inocentes, constituyen verdaderos sistemas etnográficos, pues obedecen a patrones y estructuras folclóricas que son objeto de estudio por la Antropología social. Así, existen modelos para catalogarlos, clasificarlos y analizarlos, como el de Brisser⁴, quien atribuye importancia tipificadora a cualesquiera elementos sensoriales significativos del festejo y sugiere tener en cuenta siempre las diversas circunstancias subjetivas, objetivas y formales de los mismos en cuanto que identificadoras del evento.

Pero los elementos del festejo no sólo son estructuras etnográficas del mismo como sistema antropológico, pues también encierran trascendencia jurídica si, como señala el CCR en sus dictámenes D. 47/03, F.J. 3, y D.48/03, F.J. 3, citando

1 Cfr, a este respecto, mi estudio «Función consultiva y limitaciones cuantitativas: un análisis de Derecho Comparado sobre las cuantías mínimas establecidas para consultar preceptivamente en casos de responsabilidad patrimonial», publicado en *Revista Española de la Función Consultiva (REFC)*, 21, 2014, págs. 45-95; e insertado también en www.ccrioja.es > *Doctrina* > *Estudios* > *Responsabilidad*.

2 La alusión se contiene en el poema «Decir de La Rioja», incluido en su obra *Cementerio civil*, Barcelona, Plaza y Janés, 1972, págs. 102-110. Cfr. ACEDERA, Alberto, «Gerardo Diego por tierras de La Rioja», en *Cuadernos de Investigación Filológica*, XVI, 1 y 2, 1990, págs. 75-87.

3 Sobre los caracteres socio-psicológicos, la idiosincrasia de los riojanos y los principales ciclos de celebraciones etnográficas, religiosas y festejos populares, cfr. mi obra *La Rioja como sistema*, Logroño, 1992, vol. 2, *La Rioja social*, págs. 1554 a 1573 («El subsistema etnológico») y 1575 a 1642 («El subsistema religioso»).

4 Cfr, p.e. BRISSER MARTÍN, D. «Un modelo de ficha para estudiar las fiestas», en *Gazeta de Antropología*, 7, 1990, accesible en internet.

la STS de 15-12-97 (Ar. 9357), se convierten en “*elementos de riesgo*” actualizables en siniestros. Por tanto, es importante conocer tales elementos en cuanto que contextualizan los festejos y pueden explicar la relación causal que produce daños indemnizables.

II. EL ELEMENTO SUBJETIVO EN LOS FESTEJOS POPULARES.

Un primer elemento de trascendencia jurídica está integrado por los **sujetos** del festejo, como son los **participantes** y los **organizadores**, ya que todos ellos pueden resultar, según los casos, responsables (directos o indirectos y en todo o en parte) de los daños causados en el festejo.

a) Los participantes.

Por *participantes* no hay que entender tanto los potenciales (los habitantes del lugar y los forasteros llegados al mismo para la celebración en concepto de turistas, feriantes o incluso mendigos) cuanto los directamente intervinientes en el festejo. En cuanto a éstos últimos, es importante dilucidar si actúan como integrantes de instituciones públicas (civiles, militares y religiosas) o privadas (asociaciones, cofradías, hermandades, peñas, cuadrillas o grupos de afinidad, como los *quintos*), y si la participación en el acto se limita o no por razón del sexo, la edad u otras circunstancias personales o sociales (p.e, a niños, viudas, doncellas, pastores u otro grupo caracterizado).

También conviene tener en cuenta que, en ocasiones, las participantes adoptan el carácter de figurantes, esto es, de *personajes característicos* del festejo que, con apariencias, indumentarias u ornamentos especiales (p.e, de gigantes y cabezudos; de cachirulos o cachiberrios; de botargas o birrias; de moros o cristianos; o con disfraces de diablos, esqueletos o animales domésticos o salvajes), realizan o soportan acciones peculiares (p.e, quemas, golpes, saltos, danzas, carreras o lanzamientos) con intención lúdica, satírica o moralizante. En ocasiones, estos personajes figurantes son sustituidos por peles, espantajos o muñecos, como sucede, p.e. con la *Quema del Judas* realizada en diversas localidades el Domingo de Resurrección.

El CCR no ha tenido ocasión de dictaminar sobre daños ocasionados por o a figurantes, pero, en su dictamen D.47/03, relativo a lesiones producidas en un encierro de reses bravas, distinguió entre los *participantes* y los *meros espectadores*, al entender que, si el dañado es un participante, puede concurrir (incluso con el carácter de causa exclusiva del daño) la culpa de la propia víctima u otro criterio negador de la imputación objetiva de responsabilidad a la Administración pública, como es el deber jurídico que el particular tiene de soportar el daño (art. 141.1 LRJ-PAC). Este último criterio es precisamente el que, a juicio del CCR, concurría en el caso dictaminado, puesto que debía presumirse que el dañado asumió voluntariamente el riesgo que entrañaba participar en el encierro cuando se situó en

una zona no reservada para los espectadores, sino para los corredores (D. 47/03,F.J.3).

EL CCR adujo, en apoyo de este criterio, la autorizada jurisprudencia navarra sobre los encierros taurinos y así, en D.47/03,F.J.3 y D.48/03,F.J.3, se cita la STSJ de Navarra 810/02, de 13 de septiembre, que imputó exclusivamente al perjudicado el daño sufrido en un encierro, porque «*el Ayuntamiento no puede cuidar de la seguridad de quienes, desafiando o no los riesgos del festejo, aceptan sus reglas, sin reparar en sus posibles consecuencias*». Aclara el D.46/03,F.J.3, que dicha Sentencia navarra, en síntesis, viene a manifestar que, cuando el lesionado es una persona que participa activamente en el encierro y, por lo tanto, asume voluntariamente sus riesgos, tal participación activa excluye la responsabilidad de la Administración pública organizadora por las lesiones que pueda sufrir al participar.

Asume, pues, el CCR la citada jurisprudencia, que también es sustentada fuera del ámbito navarro. Así, en los dictámenes D.47/03,F.J.3 y D.48/03,F.J.3, se cita la STSJ de Murcia de 27-2-02, en cuyo FJ 3º, se afirma que «*la participación en un encierro de vaquillas comporta una evidente asunción voluntaria del riesgo que implica la aceptación de que todo daño producido en el ejercicio voluntario de esa actividad se debe soportar por el particular; pues no había ni obligación ni necesidad de exponerse a ese riesgo si no se decidía participar en el espectáculo de forma voluntaria*».

Pero el CCR ha precisado, en sus dictámenes D. 46/03,F.J.3; D.47/03,F.J.3 y D.48/03,F.J.3, que no es aplicable tal doctrina cuando el dañado no participaba en el encierro, sino que era un mero espectador.

Concretamente, en los casos objeto de tales dictámenes, el perjudicado se encontraba en una plataforma o escenario, “*abarrotado de público*”, al que saltó la res, provocando instantes de pánico “*entre los espectadores*”; y, aunque tal plataforma o escenario estaba montado en el recorrido del encierro para servir de refugio a los corredores que participaban en el mismo, y las víctimas no se encontraban en la zona reservada para el público, sino en la reservada para los corredores, era evidente que la plataforma no reunía las condiciones para cumplir tal función (desde el momento en que la vaquilla pudo acceder a ella, causando el pánico y la caída y lesiones de varias personas); y tampoco la protección prevista era la adecuada, como demostraron los hechos. En efecto, tal como sucedieron éstos, con el resultado de lesiones de unas diez personas, sería absurdo –concluye el CCR en estos dictámenes– atribuir responsabilidad al Ayuntamiento organizador, si el lesionado era corredor; y excluirla, si se trataba de meros espectadores. Cabría hacerlo, sin caer en el absurdo, si se hubiera acreditado –cosa que no ocurrió en los casos examinados– que el Ayuntamiento había impuesto una *prohibición expresa* de que los espectadores accedieran a la plataforma y había adoptado las *medidas mínimas* para evitar que se infringiera tal prohibición. De haber sido así –señala el CCR–, estaríamos ante el supuesto de exclusión de responsabilidad previsto en el art. 141.1 de la LRJ-PAC, esto es, ante un deber jurídico de soportar el daño, por

haber tenido éste su origen en una conducta antijurídica de la propia víctima.

b) Los organizadores.

La organización del evento festivo es un dato de especial relevancia jurídica, por lo que es importante saber si el festejo ha sido promovido, preparado, dirigido y ejecutado por una entidad civil o religiosa; si ésta tiene o no personalidad jurídica; y cuál es su antigüedad, estructura, composición y funcionamiento; pues la dinámica funcional de la misma –elecciones, renovación de cargos, rivalidad entre cofradías o hermandades, y otras incidencias semejantes– se incorpora con frecuencia al festejo y explica los acontecimientos del mismo.

El CCR se ha preocupado de desgajar, en los casos de reclamaciones de daños producidos en festejos populares, la responsabilidad que pudiera ser imputada a un ente público (que es la única que le compete analizar) de la que pudiera ser atribuida a otras personas, grupos o entidades (sobre la que sólo corresponde pronunciarse, en su caso, a la jurisdicción civil). El criterio de deslinde ha sido siempre la existencia o no de un *servicio público* cuyo *funcionamiento* sea causa del daño producido.

A este respecto, el CCR ha declarado que el único daño sobre el que puede pronunciarse es el derivado del *funcionamiento de servicios públicos*, de suerte que el vínculo entre la lesión y quien la produce, o sea, entre el acto dañoso y la Administración, implique una *actuación del poder público en uso de potestades públicas* (D.2/00, F.J. 3 y D.9/00, F.J. 2).

Explica el CCR: i) que aquí el *concepto de servicio público* se entiende en su más amplio sentido, es decir, *como gestión pública* (D. 25/99 F.J. 4; D. 39/99 F.J. 2; D.8/00, F.J. 3; D.15/00, F.J. 3; D.33/00, F.J. 3; D.38/00, F.J. 3; D.39/00, F.J. 3; D.47/00, F.J. 3; D.61/00, F.J. 3); ii) que es indiferente que la actuación administrativa haya sido *normal o anormal* (D.2/00, F.J. 3), siempre que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; y iii) que, entre dicho funcionamiento y el daño causado, ha de existir una *relación directa de causa a efecto y sin ninguna intervención extraña que pueda interferir en el nexo causal* (D. 17/00, F.J. 3; D. 21/00, F.J. 2; D. 38/00, F.J. 3; D. 39/00, F.J. 3; D. 47/00, F.J. 3; D. 50/00, F.J. 4; D. 52/00, F.J. 2; D. 54/00, F.J. 3; D. 61/00, F.J. 3).

En suma, este criterio positivo de imputación objetiva exige que el hecho causante del daño esté incluido en el *círculo del funcionamiento del servicio público* de que se trate (D. 4/00, F.J. 6), teniendo en cuenta que dicho funcionamiento de los servicios públicos ha de ser entendido como *cualquier hecho o acto enmarcado dentro de la gestión pública*, sea lícito o ilícito (D. 39/01, F.J.2; D. 7/02, F.J.3; D. 24/02, F.J.1; D. 28/02, F.J.2; D. 29/02, F.J.3; D. 43/02, F.J.1; D. 72/02, F.J.1). Por ello, este esencial criterio positivo de imputación objetiva requiere que exista una *razonable conexión* entre el daño y el servicio público prestado por la Administración, de modo que no cabe apreciar responsabilidad de ésta cuando aquél

se produce fuera del *ámbito propio* de la prestación del servicio (D. 48/02, F.J.2).

Pues bien, sentada esta doctrina general, el CCR no ha dudado dictaminar que **la organización de festejos por la Administración constituye un servicio público**. Así, el D. 68/05, F.J.2, haciéndose eco de la jurisprudencia (cfr. SSTs de 25-5 y 18-12-95; 25-10-96, 15-12-97 y 17-11-98, entre otras), declara que no comparte la exoneración de responsabilidad municipal contenida en la propuesta de resolución, puesto que *«las fiestas populares organizadas o patrocinadas por los entes municipales se integran en el ámbito del funcionamiento de la actividad pública a efectos de la responsabilidad patrimonial por los daños causados en su celebración»*.

Ahora bien, la organización municipal puede ser **indirecta** y así, el CCR, en el mismo D.68/05, F.J.2, imputa la responsabilidad por los daños al Ayuntamiento, aun cuando, en el caso dictaminado, la gestión del festejo popular se había *«efectuado por Comisiones sin personalidad jurídica o por entidades con personalidad independiente incardinadas en la organización municipal»*.

Es más, el D.68/05, F.J.2, añade que, en estos casos de organización indirecta, la responsabilidad municipal es solidaria, por lo que el Ayuntamiento no puede exonerarse de la misma, aunque haya encargado a una **empresa privada** la organización del festejo; pues, como indica la STSJ Aragón de 6-10-03: *«... al asumir la organización de los festejos, (la entidad local) debe tomar medidas precautorias suficientes para evitar daño a terceros, estando obligado a velar por la seguridad de los mismos; imponiéndose por la jurisprudencia la solidaridad entre los distintos responsables, con la finalidad pragmática de dar satisfacción al perjudicado; y ello sin perjuicio de que luego el Ayuntamiento pueda dirigirse contra (la empresa encargada o contra) quien estime oportuno, en base a la relación interna entre ellos, si estima que es, en última instancia, quien debe cargar, con todo o en parte, con el desembolso de la indemnización»*.

Es de observar que, en este D. 68/05, el CCR aplica, de forma implícita y por analogía, su peculiar **doctrina sobre la responsabilidad de la Administración por daños causados por sus concesionarios o contratistas**, según la cual la Administración que ostente la posición jurídica de *dominus negotii* debe responder directamente ante el dañado, sin perjuicio de repetir luego en vía interna (*acción condicticia*) contra el contratista responsable (cfr. los dictámenes D. 2/00, D. 59/00, D. 51/01, D. 18/03, D. 50/05, D. 119/05, D. 08/06, D. 21/06/06, D. 37/08, D. 72/08, D. 142/08, D. 27/10, D. 57/10, D. 62/11, D. 83/11, D. 16/12 y D. 21/13; y, especialmente los dictámenes D.12/09 y D. 36/10, en los que se trata ampliamente esta cuestión con cita de jurisprudencia a favor y en contra).

Esta concepción de la responsabilidad patrimonial municipal por la organización, directa o indirecta, de festejos populares en la localidad correspondiente ha conducido al CCR a imputar a las entidades locales los daños causados, no sólo en festejos organizados por el propio municipio, sino también los derivados de eventos festivos que, en cualquier modo, puedan reputarse organizados

en el ámbito de dependencia de la entidad local; y así, los dictámenes D. 47/03, F.J.3, y D. 48/03, F.J.3 entienden que, en tales casos, la entidad local tiene un **especial deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o peligro en el festejo que organiza o que depende de la misma.**

En este sentido, ambos dictámenes aluden también a la STS, Sala 3ª, de 3-5-01 (Ar. 4227), que, a su vez, remite a las SSTS de 23-3 y 1-4-95 (Ar. 3226), 29-3 (Ar. 2434) y 25-5-99 (Ar. 6153), 30-9-99 (Ar. 7889) y 9-5-00 (Ar. 6263). Dicha Sentencia versaba sobre un asunto riojano donde el TS, tras revocar la STSJ de La Rioja, que había desestimado una reclamación de daños presentada contra un Ayuntamiento, reconoció el derecho del espectador de un encierro, que había sido lesionado en el mismo, a ser indemnizado por la entidad local, y ello con base en dos razones: i) la existencia de un especial deber de diligencia que al Municipio correspondía para evitar situaciones de riesgo o peligro, derivadas de la presencia y concentración de un elevado número de personas en festejos de esta naturaleza; y ii) la irrelevancia de la culpa del perjudicado para romper el nexo causal que determinaba para el Municipio la obligación de responder de los daños que fueran consecuencia del funcionamiento de sus servicios públicos.

Aplicando esta doctrina a otro caso de daños producidos en encierros de reses bravas, el D.46/03, F.J. 3, tras reconocer que *“todo espectáculo taurino entraña un riesgo”*, había imputado también la responsabilidad al Municipio, puesto que, sobre todo en aquellos encierros en los que pueda intervenir cualquiera, *“parece lo más racional el extremar las medidas de precaución, bien para que no participe en el mismo quien no está capacitado para ello, bien para evitar que los espectadores puedan acceder a lugares potencialmente peligrosos”*.

III. EL ELEMENTO OBJETIVO EN LOS FESTEJOS POPULARES.

En sus dictámenes D. 47/03, F.J.3, y D. 48/03, F.J.3, el CCR manifiesta que los festejos populares son *«actividades susceptibles de poner en riesgo, no sólo la propiedad, sino otros bienes constitucionales de la mayor importancia, la vida y la integridad física de las personas»*; y ello es así porque, como advierte la STS de 15-12-97 (Ar. 9357), *«en tales festejos concurren especiales elementos de riesgo»*.

Pues bien, entre esos elementos configuradores o identificadores del festejo y que comportan riesgos susceptibles de actualizarse en siniestros, destacan los de carácter objetivo, es decir, todo tipo de cosas, muebles, inmuebles, semovientes o inmateriales, en torno a las cuales gira la fiesta. Su fuerza centrípeta se explica porque integran el subsistema referencial o simbólico en que consiste el festejo del que son “referentes”. En este sentido, es conveniente distinguir en las celebraciones populares el elemento central y los accesorios, aunque sin rigidez, ya que, con frecuencia, éstos últimos polarizan algunas actuaciones y pueden llegar a convertirse en elementos centrales.

Así, en muchas celebraciones populares riojanas, son **elementos centrales** los templos, ermitas, monasterios y santuarios; los montes, riscos o peñas; los prados, sotos y riberas; los árboles, mástiles o *mayos* y las *enramadas*; las hogueras, antorchas y luminarias; las banderas, pendones o estandartes; o los relicarios, cuadros o imágenes. Como **elementos accesorios**, aparecen, entre otros, los ornamentos (es decir, todo aquello cuya función estriba en realzar, adornar o engalanar el festejo, como son las cruces, las carrozas, los manteles para altares, las alfombras, colgaduras, reposteros y las pintadas alegóricas); la pólvora (en forma de disparos, cohetes, carretillas, tracas o castillos pirotécnicos); ciertos muebles, herramientas o medios de juego, transporte o trabajo (tales como barcas, arados, bastones, pelotas, bolos y otros semejantes); y, por supuesto, la música y las danzas propias del folclore de la tierra⁵.

Mención especial merecen los **alimentos y bebidas** y, en general, todas las tradiciones culinarias y gastronómicas propias del festejo, ya que, muchas veces, éste consiste en catas y degustaciones de productos típicos, comidas populares o repartos gratuitos de viandas (como panes, peces, vino o carne).

También puede ser jurídicamente relevante la presencia e intervención en los festejos populares, de **animales**, sean éstos ficticios (es decir, representaciones, más o menos artísticas, de, p.e, bueyes, asnos, águilas, osos, sardinas, lobos, o incluso de seres alegóricos, como los dragones) o vivos (como caballos, gallos, gansos, cerdos, carneros, cabras u ovejas). Especial importancia tienen las reses bravas (toros, novillos o vaquillas) cuando, emboladas, ensogadas, encohetadas o libres, son acosadas o lidiadas en encierros, capeas o corridas, con o sin intervención de toreros profesionales.

Prescindiendo ahora de los daños producidos en encierros de reses bravas (a los que ya he aludido al tratar de los elementos personales y, en concreto, de la organización de los festejos), el casuismo que ha contemplado el CCR al dictaminar sobre daños relacionados con elementos materiales de los festejos populares se ha limitado a daños relacionados con la espuma, la pólvora y las carrozas.

El D. 68/05 tiene por objeto daños causados en un festejo municipal de Alfaro denominado *Fiesta de la espuma*, consistente en danzar y jugar en una cuesta que ha sido cubierta por una capa deslizante de espuma de jabón. El daño

⁵ Para la catalogación de la música y las danzas tradicionales, es importante determinar los instrumentos empleados (como dulzainas, tamboriles o castañuelas), las composiciones interpretadas (atendiendo en especial a la letra, música, autoría, arreglos, denominación y otras circunstancias identificativas), los intérpretes (coros, bandas, agrupaciones o vocalistas estables u ocasionales, como troveros, romanceros, versificadores, pregoneros o jotereros) y tener en cuenta que las piezas suelen corresponder a tipologías ritualizadas (como son las jotas, los troqueados y las contradanzas), siendo importante la forma de interpretarlas, así como los tiempos y espacios donde se ejecutan. Para una bibliografía básica, cfr. FAULÍN GARCÍA, I, «Guía, para no perderse, de folclore musical riojano», en la Revista *Belezos*, Logroño, IER, 2008, 10, págs. 12-17 y 2009, 10, págs. 76-81; FONCEA LÓPEZ, R, «Danzas en el Valle del Oja», *ibid*, 2008, 10, págs. 12-17; y CASA DE LA DANZA, «Danzas religiosas de La Rioja», *ibid*, 2007, 4, págs. 62-67.

consistió en cortes y heridas en los pies de una participante, producidas al pisar ésta algunos vidrios rotos que estaban por el suelo y que, debido a la espuma, la víctima no podía ver. El CCR dictaminó (F.J. 2) que, aunque la actividad se desarrollase en la vía pública y el festejo hubiera sido organizado por una empresa contratada al efecto por el Ayuntamiento, el mantenimiento, conservación y limpieza de la calle era una obligación municipal, por lo que, habiéndose acreditado en el expediente las graves lesiones sufridas por la reclamante y que ésta se encontraba en la calle cuando se inició el festejo, la entidad local organizadora no podía quedar exonerada de responsabilidad.

Los dictámenes D. 94/06, D. 95/06, D. 100/06 y D. 102/06 tienen a la pólvora como elemento material protagonista de los daños, ya que se refieren a lesiones causadas por la explosión incontrolada de cohetes lanzados en el festejo municipal de la localidad de Haro denominado *Fiesta de las vueltas*. Se trata de una celebración folclórica propia del ciclo estival que tiene lugar en varias localidades riojanas y que consiste en danzar, entre música y cohetes, girando enlazados en torno a un elemento que se circunvala, como el quiosco central de una plaza, un árbol, un mayo o una fuente. El CCR no dudó en estos casos en imputar la responsabilidad al Municipio ya que eran los servicios municipales de festejos los encargados del lanzamiento de los cohetes.

El dictamen D.101/06 tiene por objeto daños irrogados, también en la localidad de Haro, a un vehículo incorrectamente aparcado y producidos por roce al pasar junto al mismo un carronato engalanado para el festejo denominado *Desfile de carrozas*, programado para celebrar las fiestas municipales. En este caso, el CCR estimó que, si bien el indebido aparcamiento del vehículo podría haber exonerado por completo de responsabilidad a la entidad local organizadora del evento, sin embargo sólo procedía una exoneración de la mitad del daño causado, ya que, en el expediente, quedó acreditada la pasividad de la policía local al no haber retirado el vehículo que obstaculizaba el paso de las carrozas, pese a haber dispuesto de tiempo para ello.

IV. EL ELEMENTO FORMAL EN LOS FESTEJOS POPULARES.

La acción de los sujetos sobre los objetos del festejo queda matizada por la forma que puede adoptar, de suerte que ésta se erige también en elemento identificador de cada celebración popular. Integran la forma del evento festivo, su denominación y origen; los espacios y tiempos en los que se desarrolla; y, por supuesto, las diferentes actividades que lo integran y su financiación. El conocimiento de todos estos aspectos puede revestir interés jurídico en cuanto que identifican el festejo y sus circunstancias y, por tanto, el contexto en el que se desarrolla el nexo causal de los eventuales daños que en el mismo se produzcan.

La **denominación** tradicional suele indicar mucho del contenido y características tipológicas del festejo (cfr, p.e, *Fiesta de la trashumancia* y el

esquileo o la *Procesión del humo*). También es importante conocer el **origen** histórico o legendario del festejo, que puede conllevar refranes, leyendas y costumbres asociadas a la fiesta y presentar variaciones a lo largo de su evolución⁶. De ahí la importancia que revisten las fuentes de conocimiento de la etnografía local⁷.

La **dimensión espacial** del festejo es también relevante, pues no es lo mismo que se celebre en locales cerrados o lugares abiertos, ni que el ámbito de relevancia del festejo sea internacional, nacional, regional, comarcal, local o meramente grupal, ya que todo ello influye en circunstancias tales como los itinerarios, las distancias y los medios de transporte empleados, que pueden intervenir en las cadenas causales de daños.

Lo mismo sucede con la **dimensión temporal**, donde hay que considerar, no sólo el calendario y horario de las celebraciones, que pueden responder a arraigadas costumbres, sino también el ciclo festivo anual o contorno etnográfico al que corresponden (ya que, junto a las litúrgicas, patronales y votivas –esto es, procedentes de votos corporativos–; se encuentran las conmemoraciones históricas y culturales, las estacionales, agrícolas, forestales o ganaderas, y las gremiales o feriales y comerciales, entre otras).

En cuanto a la **dimensión funcional**, esto es, a las concretas actividades que integran cada festejo, las mismas dependen de diversas variables sociológicas⁸ y se plasman en variadas celebraciones festivas que permiten a los etnógrafos determinar el género al que corresponde el evento, p.e, romerías, procesiones, ferias, comidas, bailes o verbenas). La tipología, a este respecto, es muy rica, pues,

⁶ Así, p.e, *La batalla del vino*, que se celebra en Haro, aunque presenta una configuración relativamente reciente, tiene su origen en la obligación impuesta, en la Edad Moderna y por sentencia, a la municipalidad jarrera, de realizar, cada año, un significativo acto de posesión de los Riscos de Bilibio, para conservar sobre ellos una jurisdicción municipal que, en otro caso, correspondería a la vecina localidad burgalesa de Miranda de Ebro. La actual denominación del evento indica una lucha incruenta en la que los participantes, al llegar a las indicadas peñas, se arrojan y mojan con vino, un festejo que se ha extendido, aunque por motivos meramente lúdicos, a la localidad de San Asensio. El riesgo de daños es teóricamente mayor si los eventos rememorados son confrontaciones cruentas, como sucede con los alardes que rememoran, p.e. *El asedio de Logroño por los franceses en 1521*.

⁷ Pese a que internet ha revolucionado este aspecto, las fuentes informativas de los eventos festivos no siempre son conocidas ni fácilmente accesibles. Algunas son escritas (conservadas en archivos, libros o revistas; e incluso en folletos y programas festivos); pero son muy importantes también las orales (procedentes de informantes identificados o de testimonios grabados) y gráficas o audio-visuales (como fotografías, programas de radio y televisión o cintas cinematográficas).

⁸ Entre esas variables, destacan las siguientes: i) la *vida económica* de la localidad, que determina sus ritmos estacionales (p.e, si es agrícola, son determinantes las cosechas y épocas de recolección de los frutos; si es ganadera y hay trashumancia, las fechas de salida y regreso de los rebaños; si es forestal, los días de tala, entresaca o repartos comunales); ii) las *tradiciones artesanales* o de otro género presentes en el pueblo, que explican los días de feria y mercado o las celebraciones patronales de los gremios; y iii) los *usos socio-festivos* del evento, que determinan, p.e, comportamientos de apariencia estética e indumentaria (blusas, pañuelos, fajas, boinas o trajes típicos) o actitudes relativas al comensalismo y la gastronomía popular (comidas campestres y preparación de productos tradicionales).

entre otras posibles clasificaciones, cabe, distinguir las manifestaciones rituales⁹, las representaciones públicas¹⁰ y las actuaciones de fiesta¹¹.

Por último, es muy importante conocer la **financiación**, esto es, cómo se sufragan los gastos del festejo y quién asume el costo de cada uno de sus actos, ya que existen distintos modelos (aporte de un benefactor, subastas, pujas, colectas, rifas, aguinaldos, multas festivas, etc.).

Sentado todo lo anterior sobre los elementos formales de los eventos festivos, el CCR sólo ha tenido ocasión de analizar dos casos de daños derivados de actividades desarrolladas en un contexto de festejos o celebraciones populares.

El primer caso fue objeto del D. 152/08 y se refiere a daños producidos a un vehículo que chocó contra un montón de arena colocado en medio de la calzada por el Ayuntamiento de Alfaro como elemento de preparación de la denominada *Fiesta de las hogueras*. El CCR estimó que, en este caso, existía concurrencia de causas ya que, si bien era indudable la responsabilidad municipal al no tener expedida la calzada ni señalizado el obstáculo, también había quedado probada la imprudencia de la víctima, que hubiera podido evitarlo fácilmente si hubiera conducido con atención y disminuido la velocidad excesiva a la que circulaba.

El segundo caso fue examinado por el dictamen D. 95/10 y se refería a daños producidos al final de una *Comida popular* celebrada en la localidad de Badarán. Este festejo gastronómico estaba incluido en el programa municipal de fiestas, pero no era financiado por el Ayuntamiento, que se limita a permitir su celebración en la plaza del pueblo y a facilitar, recoger y limpiar después el mobiliario preciso. Los daños fueron importantes, pues consistieron en el estallido y completa pérdida del globo ocular de una menor, que se produjo al caerle encima la vara de una carpa –propiedad de una Asociación cultural–, cuando la estaba desmontando con sus amigas, y que procedía de un almacén municipal, cuya llave

⁹ Las manifestaciones de carácter ritual asociadas a la fiesta pueden ser *litúrgicas* (como bendiciones y exorcismos sobre personas, animales y cosas; ofrendas y sacrificios; renovación de votos y promesas) o *paralitúrgicas* (como *caridades*, esto es, repartos gratuitos de alimentos; giros y vueltas en torno a un símbolo central, como puede ser un árbol o la tumba de un santo; los cánticos (como las letanías o los *villancicos*, a veces interpretados por agrupaciones tradicionales como los *auroros*); las *quemadas* y otras acciones simbólicas para ahuyentar males o personajes malignos).

¹⁰ Pueden catalogarse como *representaciones públicas* eventos como los autos sacramentales; las versiones dramatizadas de milagros o hechos históricos o legendarios; las pasiones y belenes vivientes; las pastoradas y cabalgatas; los pregones, testamentos o entierros; y los raptos, desfiles, alardes, luchas y acciones con o sobre banderas, imágenes o escudos. En todas ellas reviste importancia el escenario, la ambientación, la indumentaria, el decorado, la coreografía, la música, y los textos orales o escritos que se utilizan.

¹¹ Pertenecen a esta categoría actividades tales como las elecciones (de reinas, vendimiadores, pastores u otros oficios, calificados de “mayores” para darles realce festivo); los juegos (incluyendo los concursos divertidos y las bromas públicas); las exhibiciones físicas o de deportes autóctonos (como castillos humanos y los saltos, carreras o lanzamientos); y, en general, todo tipo de espectáculos, diversiones y actividades lúdicas que estén abiertas al público y organizadas sin ánimo de lucro, con una finalidad meramente festiva.

les había dejado el Alcalde para coger una sombrilla.

El resumen de hechos presenta, como es visible, una notable complejidad en cuanto a la relación causal. El CCR, en este dictamen, entendió que los daños debían ser imputados al Municipio (al estar implicado el funcionamiento de los servicios públicos, no tanto los de festejos, cuanto los de patrimonio, policía y vigilancia de los espacios públicos), pero sólo en un 25 %, ya que el resto (aunque el CCR no podía pronunciarse al respecto por afectar a personas privadas) debía imputarse a los padres de las menores intervinientes por *culpa in vigilando*. Este dictamen se acompaña de un Voto particular del Consejero D. Antonio Fanlo Loras que estimó que los daños no habían sido producidos “por” un servicio público –en un sentido muy amplio en este caso– sino “con” ocasión del funcionamiento del mismo; y, por tanto, no deberían haber sido imputados en porcentaje alguno al Municipio, el cual debería haber sido exonerado en base al criterio negativo del “riesgo general de la vida” que asumieron los padres al permitir a la menor colaborar en el evento.

V. CONCLUSIONES.

Los festejos populares constituyen sistemas etnográficos que sólo pueden ser correctamente interpretados en el contexto identitario, religioso, folclórico o lúdico en el que se insertan.

Conocer y desentrañar los elementos personales, reales y formales que explican la estructura y la dinámica de los festejos populares es un esfuerzo pre-jurídico que corresponde a la Antropología; pero el Derecho no puede ser ajeno al mismo debido a que tales elementos, su conformación y funcionalidad facilitan la explicación de las cadenas causales, muchas veces complejas, que se presentan cuando los riesgos que acarrea todo festejo popular se actualizan en siniestros dañosos.

Los dictámenes del CCR recaídos sobre reclamaciones de daños causados en festejos populares, aunque numéricamente escasos (debido a la limitación cuantitativa de sus competencias en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas), son suficientemente significativos como para colegir que la casuística que contemplan es susceptible de ser atrapada en la red de conceptos pre-jurídicos proporcionada por la Antropología en el marco metodológico de la Teoría General de Sistemas.

En cuanto a la perspectiva estrictamente jurídica, el CCR, en sus dictámenes D. 47/03, F.J. 3, y D.48/03, F.J. 3, sintetiza adecuadamente la doctrina general aplicable a la responsabilidad administrativa por daños causados en festejos populares cuando, con palabras de la STS de 15-12-97 (Ar. 9357), manifiesta que *«la naturaleza objetiva de aquella responsabilidad de las Administraciones públicas, que constituye un principio cardinal en el régimen administrativo tal como lo regula la CE, debe ser exigido con especial rigor cuando se proyecta sobre*

actividades que, como son las fiestas populares en las que concurren especiales elementos de riesgo, son susceptibles de poner en riesgo, no sólo la propiedad, sino otros bienes constitucionales de la mayor importancia, como la vida y la integridad física de las personas. Los Ayuntamientos están obligados entonces a extremar su responsabilidad para prevenir acontecimientos luctuosos y, por ende, a responder patrimonialmente cuando las medidas adoptadas se han revelado ineficaces... La culpa o negligencia imputable a las víctimas o perjudicados no es, así, un dato relevante para enervar esta responsabilidad, salvo que el Ayuntamiento (a quien, como Administración titular de una responsabilidad de tipo objetivo, corresponde, en este caso, la carga de la prueba) demuestre que dicha negligencia ha existido y que ha tenido relevancia material efectiva para la producción del evento dañoso, en todo o en parte (con el fin de exonerar al Ayuntamiento o moderar el alcance de su responsabilidad)».

RESUMEN

Partiendo de la definición de “festejos populares”, el autor examina la trascendencia jurídica de los mismos, centrada en la posibilidad de que causen daños imputables a una entidad pública, en especial aquellos daños cuya cuantía propicie que adquieran relevancia consultiva.

Tras analizar los elementos de riesgo inherentes a estos festejos, tanto subjetivos como objetivos y formales, distingue en dichos festejos una dimensión pre-jurídica, objeto de estudio de la Antropología, y otra puramente jurídica que afecta a la responsabilidad administrativa. La doctrina general aplicable a esta última, concluye, es la de una responsabilidad objetiva, consagrada como tal por la Constitución, que debe además exigirse con especial rigor teniendo en cuenta los riesgos respecto a bienes constitucionalmente protegidos como la propiedad o la vida.

PALABRAS CLAVE: Festejos populares – Daños-Entidades públicas – Relevancia consultiva – Responsabilidad objetiva – Riesgos.

ABSTRACT

Starting from the definition of ‘popular festivities’, the author examines their legal relevance, which is focused on the likelihood to cause damage attributable to a public entity, especially when the amount for the damages requires advisory services.

After analyzing the elements of risk, both subjective and objective and formal, a distinction is made between pre-juridical dimension, which is the focus of Anthropology, and a purely juridical one which affects administrative liability. The author concludes by saying that the general doctrine that may be applied to the latter

is that of objective liability, which is handed down by the Constitution. This objective liability must be demanded rigorously by taking into account the risks especially when it comes to those goods that are protected by our Constitution, such as property or life.

KEY WORDS: Popular festivities – Damages-Public entities – Advisory services – Objective responsibility – Risks.