

En Logroño, a 7 de mayo de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**36/07**

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup> S. I. T. L. reclamando la indemnización de daños sufridos por pérdida de género de varios congeladores de su propiedad durante las obras realizadas en el Hogar de Personas Mayores de Autol.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha de entrada 1 de septiembre de 2006, se recibe en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales un escrito de D<sup>a</sup> S. I. T. L., abastecedora del Hogar de Personas Mayores de Autol, en el que pone de manifiesto la pérdida del género de varios congeladores de su propiedad, como consecuencia de las obras en el mencionado Centro, y que valora en la cantidad de 1.200 €; género que —dice— *"echaron a perder los obreros por un corte de luz de varios días, sin considerar en absoluto todo el género que había dentro"*.

Dicho escrito dio lugar a la apertura del oportuno expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración.

#### **Segundo**

A la vista de los datos e informes que obran en el expediente, este Consejo Consultivo considera acreditados los siguientes hechos:

1.º Que, prevista la realización de diversas obras en el Hogar de Personas Mayores de Autol, a finales de marzo de 2006 su Directora se puso en contacto telefónicamente con la Secretaría General Técnica de la Consejería de Juventud, Familia y Servicios Sociales

para conocer quién iba a realizar las obras y su fecha de inicio, informándosele de que la previsión era iniciarlas en abril, sin concretar día. Esta información se transmitió verbalmente a la abastecedora.

2.º Posteriormente, la fecha de inicio de las obras queda concretada en el 18 de abril de 2006, lo que igualmente es puesto de forma verbal en conocimiento de D<sup>a</sup> S. T. para que pueda recoger sus enseres y organizar sus dependencias.

El 18 de abril de 2006, se procede a la firma del acta de inicio de las obras, informándose por la Dirección facultativa de las mismas y por el constructor a la abastecedora que dichas obras implicaban el cierre de la cafetería-comedor durante aproximadamente dos meses.

3.º Los enseres y el género propiedad de D<sup>a</sup> S. T. se recogieron en un almacén, donde están los congeladores, que quedó cerrado con llave, proporcionándose una copia a la abastecedora y otra a la Directora del Centro. Esto se efectuó entre finales de marzo y principios de abril, y, en todo caso, antes del día 18 de este último mes, día en que se inició la obra y quedó cerrado el servicio totalmente.

4.º El día 23 de mayo de 2006, se avisa a la abastecedora por ser necesario trasladar enseres de un almacén a otro dentro del servicio de cafetería-comedor y, al acudir la misma para efectuar dicho traslado, encontró que las cámaras frigoríficas y congeladores, que tenían productos dentro, estaban desconectadas, habiéndose perdido todo el género.

Así se afirma en el informe que, en dicha fecha, se remite por la Directora del Hogar a la Secretaría General Técnica de la Consejería solicitando el resarcimiento de los daños sufridos por la interesada, en el cual se indica, además, que *"parece ser que este incidente ha ocurrido por saltar un diferencial, desconociendo la causa de este origen, entendiéndose que será por motivo de las obras que se están desarrollando"*.

### **Tercero**

En el trámite de audiencia, la perjudicada reitera su versión de los hechos y su exigencia de responsabilidad a la Administración, que concreta en la pérdida del género, a pesar de que, habiéndose retrasado el final de las obras al menos hasta el mes de febrero de 2007 —fecha en la que seguía cerrado el servicio de cafetería—, son mucho mayores los perjuicios que el cese de su negocio le ha ocasionado.

Con fecha 9 de marzo de 2007, el Instructor del expediente dicta Propuesta de resolución de sentido desestimatorio, que se funda en la imputación de la responsabilidad

a la propia perjudicada en cuanto la organización de los enseres "*correspondía a su esfera particular*", lo que —dice— "*rompe el nexo causal alegado por la interesada en la producción del daño, no siendo imputable éste a la actividad administrativa*"; y, además, en no considerarse probada la efectividad del daño, "*puesto que no se acredita suficientemente la existencia de género*" en el momento de su producción.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, en informe de fecha 30 de marzo de 2007, se muestra conforme con la Propuesta de resolución.

### **Antecedentes de la Consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 11 de abril de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 17 de abril de 2007, la Excm. Sra. Consejera de Juventud, Familia y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 17 de abril de 2007, registrado de salida el día 19 de abril de 2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como 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 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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la Disposición Adicional 20.<sup>a</sup> de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 €, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Sobre la existencia y efectividad del daño.**

Aunque la Propuesta de resolución utilice este argumento en último lugar, la lógica del sistema de responsabilidad exige que consideremos en primer término la afirmación de aquella de no considerar probada la existencia de un daño efectivo que resulte indemnizable, por no haber acreditado la interesada que existía género en los congeladores, *"ya que, dada la fecha de las facturas, los productos podrían haber sido consumidos en su totalidad o en parte"*.

Naturalmente, la real existencia y entidad del daño ha de quedar probada en el expediente, y también es preciso que quede probada la causa o causas que explican la producción del resultado dañoso.

Sin embargo, y en contra de la doctrina que parece sostenerse en el informe-Propuesta de resolución, en los expedientes de responsabilidad de la Administración la carga de la prueba del hecho dañoso y de la causa o causas del daño no recae exclusivamente en el perjudicado. A este le corresponde, desde luego —especialmente cuando el procedimiento se inicia a su instancia—, aportar un principio de prueba

suficiente, y debe también proponer que se lleven a cabo cuantas pruebas convengan para el reconocimiento de su derecho; pero, con independencia de ello, recae sobre la Administración el deber de realizar cuantas actividades instructoras y probatorias sean necesarias para llegar al conocimiento exacto de los hechos.

A este respecto, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, lo mismo se inicie de oficio que por reclamación del perjudicado, establece que éste ha de aportar "*cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho*" y debe también proponer "*cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo*" (art. 5.3; idénticamente, art. 6.1), "concretando —si el expediente se siguiera a su instancia— *los medios (de prueba) de que pretenda valerse el reclamante*" (art. 6.1, in fine).

Por su parte, el art. 9 del referido Reglamento regula la práctica de las pruebas, ciñéndose sus prescripciones a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, a cuyo efecto establece que "*el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada*".

Pero debe tenerse en cuenta que su art. 7 se remite a la LRJPAC en cuanto a los actos de instrucción, lo cual comporta la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial de lo dispuesto en el art. 78.1 de dicha Ley, a cuyo tenor "*los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos*".

De todo ello resulta que no rige para estos expedientes —lo mismo que ocurre, en general, en los procedimientos administrativos— el principio llamado en Derecho procesal de *aportación de parte*, que consiste en que la ley asigna a las partes la función de aducir y traer al proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo, para valorarlo después (*da mihi factum, dabo tibi ius*).

En el caso que nos ocupa, por el contrario, debe el órgano instructor realizar cuantas pesquisas resulten necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa. Entre ellas, estará la práctica de las pruebas pedidas por el interesado, pero no corresponde exclusivamente a éste la carga de probar los hechos que alegue, ni en cuanto atañe a la efectiva realidad de los daños y a la causa o causas que los produjeron.

En el presente caso, en el que el procedimiento se inició a instancia de parte, la perjudicada ha señalado en reiteradas ocasiones elementos de prueba que podían y debían haber sido tenidos en cuenta en la instrucción: así, en su escrito de fecha 22 de diciembre de 2006, señaló expresamente que la Directora del Hogar y dos funcionarias de la

Comunidad Autónoma —a las que cita por su nombre— pertenecientes a la dirección de las obras "*vieron lo que había ocurrido*" (se refiere a la pérdida del género por desconexión de los congeladores), cita también como testigo de los hechos al ordenanza del Hogar que "*se prestó a ayudarme a tirar todo de los congeladores puesto que ya no se pudo aprovechar nada, debían llevar ya día descongelados*", y termina indicando asimismo, "*como testigo de que estaban los congeladores llenos cuando empezó la obra*", al "*trabajador u obrero que tengo ayudándome en el bar*", del que da su nombre.

Ciertamente, que no se pidiera el testimonio de los citados no es imputable a la interesada, sino que debió ser efectuado por la propia Administración, que no puede, por tanto, extraer las consecuencias que pretende de una falta de actividad probatoria que le competía, cuyos elementos esenciales fueron proporcionados por la propia perjudicada.

En cualquier caso, a juicio de este Consejo Consultivo, hay en el expediente elementos suficientes para estimar acreditada la existencia de un daño efectivo, consistente en la pérdida del género que, sin duda, se encontraba en los congeladores. En particular, resulta determinante la actuación de la Directora del Hogar, que, ya el 23 de mayo de 2006, pidió a la Consejería su indemnización y que, en sus ulteriores informes, siempre ha dado por supuesta la existencia de género en los congeladores. Otra cosa es la determinación de la real entidad de dicho daño.

### **Tercero**

#### **La relación de causalidad**

Como reiteradamente viene explicando este Consejo Consultivo, enfrentado a un caso de responsabilidad extracontractual —sea la de la Administración o cualquier otra hipótesis de responsabilidad civil— la primera función del intérprete u operador jurídico es, en efecto, establecer la causa o causas del daño que, efectivamente, se ha producido: establecer o determinar qué hecho o hechos explican que el resultado dañoso haya tenido lugar.

Tal examen o determinación ha de hacerse conforme a las reglas de la naturaleza y de la lógica y sin que interfiera en él ninguna consideración jurídica. En este sentido, la fórmula que, a efectos prácticos, permite establecer qué hechos son causa de un resultado es la de la *condicio sine qua non*: hace falta examinar y decidir de cuáles, entre todos los que han concurrido en el caso concreto y tal y como han concurrido, no se puede prescindir para explicar la producción del daño.

La adecuada determinación de tales causas es premisa ineludible para, posteriormente —y dentro también del examen de la relación de causalidad— establecer a quién debe imputarse cada una de ellas. Lo que habitualmente suele denominarse *conurrencia de culpas* es, en realidad, *conurrencia de causas* que explican un mismo resultado dañoso, la cual determina o puede eventualmente determinar que de él hayan de

responder varios sujetos. Esto último no es una cuestión de relación de causalidad en sentido estricto, sino que es, presupuesta ésta, un problema de imputación, objetiva y subjetiva.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el examen de la relación de causalidad en sentido estricto permite determinar que el daño —la pérdida del género que estaba en los congeladores— tuvo como causa la desconexión eléctrica de los mismos, que no fue subsanada. Ha quedado acreditado en el expediente que las obras exigieron la realización de cortes de electricidad, si bien los mismos fueron puntuales y quedó restablecido después el suministro eléctrico del Hogar; pero igualmente no hay duda de que tal restablecimiento no alcanzó al suministro eléctrico de los congeladores, que dependía de un diferencial propio ubicado dentro del almacén, cuyo correcto funcionamiento no fue comprobado.

A partir de ahí, la Propuesta de resolución pretende que dicha causa —el corte del suministro eléctrico de los congeladores— es imputable a la perjudicada, pues ello, según afirma, correspondía a "*su esfera particular*".

No obstante, este Consejo Consultivo no puede estar de acuerdo con la anterior conclusión. La interesada actuó con arreglo a las instrucciones que recibió de la Dirección del Hogar y de la dirección facultativa de las obras, y, por eso, retiró todos sus enseres al almacén-despensa y ubicó el género existente en los congeladores. De hecho, la causa del daño —el corte en el suministro eléctrico de los congeladores— es por completo ajeno a la esfera de control de la propia perjudicada y se inserta de lleno en la de la propia Administración, titular del Hogar, que actuó como depositaria y a la que correspondía asegurar que el depósito se realizara en las condiciones convenidas, que incluían el funcionamiento de los congeladores de modo tal que no llegara en ningún caso a perderse el género, pues, en otro caso, carecería de todo sentido la solución ofrecida para su custodia.

En definitiva, pues, la causa del daño pertenece nítidamente a la esfera de control de la Administración, y no de la perjudicada, por lo que el mismo, desde el punto de vista de la relación de causalidad en sentido estricto, no puede sino imputarse a aquélla; y, desde la perspectiva jurídica de los criterios de imputación, es innegable su concurrencia a la vista del carácter objetivo de su responsabilidad, exigible incluso por caso fortuito.

#### **Cuarto**

## **Sobre la entidad del daño y la cuantía de la indemnización**

Sentado todo lo anterior, en el presente expediente nos parece la cuestión más delicada determinar la entidad del daño y, por ende, la cuantía de la indemnización.

A tal efecto hay que tener cuenta que la reclamación de la perjudicada se contrae, en principio, al valor del género que estima perdido por la desconexión eléctrica de los congeladores, si bien, en su último escrito de alegaciones no deja de referirse a los demás daños padecidos por haber estado cerrada la cafetería-comedor, no los dos meses previstos, sino más de diez.

Tiene razón la Propuesta de resolución en que algunas de las facturas aportadas no pueden tenerse en cuenta para valorar el daño, pues no parece razonable pensar que el género comprado en julio o septiembre de 2005 estuviera en los congeladores en abril de 2006. Por esa razón, nos parece que únicamente han de ser consideradas las facturas correspondientes al año 2006, que importan un total de 1.025,99 €, a los que la interesada suma 200 €, que es el valor que atribuye a los pimientos caseros que dice tenía también en los congeladores.

Es cierto que es imposible conocer qué parte de las existencias se había ya consumido y cuál no, pero ello ha de ser compensado, a nuestro entender, con el hecho cierto de que los daños producidos por el cierre del negocio durante diez meses al menos, cuando lo previsto era un máximo de dos, han tenido que ser necesariamente de entidad. Por ello, atendiendo al principio dispositivo y a la cantidad reclamada por la propia perjudicada en su escrito inicial, entendemos correcto fijar la indemnización procedente en la suma de 1.200 €, que fue la solicitada.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

### **Segunda**



La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 1.200 €, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

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