



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 7 / 2 0 0 7

(Sección 2ª)

La Laguna, a 2 de marzo de 2007.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Adeje en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por J.G.R., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de sanidad (EXP. 36/2007 ID)\*.*

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Adeje, es la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad patrimonial extracontractual del citado Ayuntamiento por el funcionamiento de los servicios públicos.

2. La legitimación del Alcalde Presidente para solicitar el Dictamen, su preceptividad y la competencia del Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts. 11.1 D e) y 12.3 de la Ley del Consejo Consultivo en relación el primer precepto con el art. 12, de carácter básico, del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, RPRP (aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo).

3. En la instrucción del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obsten a un Dictamen de fondo.

### II

1. El fundamento de la pretensión resarcitoria es el siguiente: El reclamante, abonando el correspondiente precio, almorzó en un bar restaurante explotado por

---

\* PONENTE: Sr. Suay Rincón.

una sociedad mercantil y sufrió una toxoinfección alimentaria cuya causa imputa al mal estado de los alimentos que le sirvieron. Los perjuicios económicos que le originó la toxoinfección considera que debe resarcirlos el Ayuntamiento porque es el que debe controlar el buen estado de los alimentos servidos en los restaurantes.

2. Conforme al art. 139.1 de la Ley básica 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), un requisito esencial para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas es la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el surgimiento del daño.

En esa relación de causalidad hay que distinguir, por un lado, la serie natural de hechos que concurren a la producción del daño y, por otro lado, la *imputatio facti* o consideración que el Ordenamiento haga de cuál de los hechos integrantes de la serie es determinante de la causación del daño.

La *imputatio facti* es una cuestión jurídica: No basta la mera presencia de un hecho en la cadencia de sucesos determinantes de un resultado dañoso, porque ello conduce a que se ponga a cargo de su autor todas las consecuencias de su actuación. Es necesario además un criterio jurídico que impute a ese hecho la causación del daño.

Sólo una vez establecida así la relación de causalidad se podrá determinar el sujeto que debe reparar el daño (*imputatio iuris*), lo cual se decide con criterios exclusivamente jurídicos, porque ese deber únicamente puede resultar, por definición, de su atribución por el ordenamiento.

Por esta razón, la presencia del funcionamiento de un servicio público en la serie causal de un daño no es suficiente para afirmar jurídicamente la existencia de un nexo causal entre uno y otro. Es necesario además un criterio jurídico que atribuya el resultado al funcionamiento de ese servicio.

La exigencia de nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público revela que no es suficiente para que la Administración responda que el particular, al ponerse en relación con un servicio público, haya sufrido un daño que no tenía el deber jurídico de soportar; sino que es necesario que exista un nexo causal -entendido como proceso causal del que forma parte la actuación administrativa e *imputatio facti*- entre el perjuicio y dicho funcionamiento.

Prescindir del nexo causal o de un aspecto esencial suyo como la *imputatio facti* o imputación objetiva lleva a convertir innecesaria y antijurídicamente, a los recursos públicos en aseguradores universales de todos los daños que los particulares sufran, aun cuando hayan sido causados por otros o no provengan de riesgos engendrados por la existencia *pro bene civitatis* de los servicios públicos.

Igualmente, la Administración no es responsable de cualquier lesión que sufra un particular con ocasión de actividades sometidas a reglamentación o afectadas por una norma cualquiera. Si esto fuera así, nadie tendría que preocuparse de cumplir con las normas sanitarias, anticontaminantes, de seguridad, de tráfico, de construcción, de producción, etc., pues los daños que produjeran su infracción siempre tendrían que ser satisfechos por los recursos de la comunidad ya que a su aparato administrativo le corresponde vigilar su cumplimiento. Por regla general, el Ordenamiento establece como criterio general que el responsable de un daño ocasionado por la vulneración de una norma es el infractor (así, paradigmáticamente, entre otros, los arts. 1902 y 1903 del Código Civil y arts. 116 a 122 del Código Penal).

En los supuestos de incumplimiento por los particulares de normas administrativas, hay que atender a su estructura, bien protegido, naturaleza o finalidad para determinar si el Ordenamiento contiene una norma especial de rango legal que excepcione las normas legales generales que imponen que el infractor de una norma administrativa responda de los daños y perjuicios causados por esa vulneración. Ese análisis procede especialmente cuando esa infracción de normas administrativas se ha producido en el seno de una relación contractual *inter privados*, porque en ese supuesto, al igual que en las relaciones extracontractuales *inter privados*, el Ordenamiento confiere al perjudicado acción de resarcimiento frente al infractor (arts. 1.101 a 1.104 del Código Civil y arts. 25 a 28 de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGDCU) y art. 1 de la Ley 22/1994, de 6 de julio, de Responsabilidad Civil por los Daños Causados por Productos Defectuosos).

En el presente caso, es patente que el reclamante celebró un contrato de servicio de restauración con la empresa mercantil titular del bar restaurante, cuya explotación debía ceñirse a la reglamentación técnico-sanitaria aprobada por los Reales Decretos 2207/1995, de 28 de diciembre, de Normas de Higiene relativas a los Productos Alimenticios, 3484/2000, de 29 de diciembre, de Normas de Higiene para la elaboración, distribución y comercio de comidas preparadas, y 202/2000, de 11 de

febrero, de Normas relativas a los manipuladores de alimentos. Por consiguiente, conforme a los arts. 25 y 28.1 y 2 LGDCU, la empresa mercantil está obligada a indemnizar al reclamante por los daños y perjuicios que le irrogó con la prestación de sus servicios de restauración. Repárese en que, según el art. 28.1 y 2 LGDCU, incluso cuando la empresa hubiese cumplido rigurosamente con la normativa técnico-sanitaria, estaría obligada a indemnizar al usuario por los perjuicios causados.

3. Pero es más, en aras de agotar la cuestión, haciendo abstracción ahora de que en nuestro Derecho el infractor de una norma es el responsable de los perjuicios causados; de que los empresarios de restauración, hayan infringido o no normas reguladoras de su actividad, deben responder de los perjuicios causados a los usuarios de sus servicios; y de que el deber genérico de la Administración de velar por el cumplimiento de las normas penales y administrativas no le traslada la obligación de indemnizar los daños causados por sus infractores, debe señalarse que en el presente caso ha funcionado la actividad inspectora de la Administración municipal, porque el 20 de febrero de 2006, esto es, dos días antes de que el reclamante usara los servicios del bar restaurante, sus técnicos de sanidad lo inspeccionaron a resultas de lo cual se inició un procedimiento sancionador que concluyó después con una sanción a la empresa; por lo que, aun instalados en la peor de las hipótesis para la Administración (el Ayuntamiento infringió su deber de vigilar la actividad de la empresa), habría que concluir que la pretensión indemnizatoria debe ser desestimada en este caso.

## C O N C L U S I Ó N

Es conforme a Derecho la desestimación de la pretensión resarcitoria porque la Administración municipal no es la causante del daño.