



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Madrid López, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de diciembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de julio de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos al caer en una sepultura del cementerio municipal*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de julio de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 827/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 4 de febrero de 2010 Dña. xxxxx presenta en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en una caída en el cementerio municipal.



Expone en su escrito "Que el día 1 de febrero de 2010 y hora de las 12:00 (sic) encontrándome en el Cementerio Municipal de xxxx1, sufrí una caída en una sepultura al acceder a la tumba de un familiar, al pisar una loseta de dicha sepultura, cedió y caí en el interior.

»Consecuencia de la caída se produjeron contusiones múltiples por todo el cuerpo, esguince en el dedo pulgar de la mano derecha, esguince de tobillo derecho y rotura del quinto metatarsiano".

Solicita que se le indemnicen los daños sufridos.

Con posterioridad se aportan facturas de asistencia médica, por importe de 194 euros, 132 euros y 350 euros, respectivamente.

**Segundo.-** El 1 de abril la Secretaria del Ayuntamiento emite informe jurídico al respecto.

**Tercero.-** El 11 de marzo se nombra instructor del procedimiento.

**Cuarto.-** El 3 de junio se practica la prueba testifical solicitada por la interesada.

Una de las testigos indica que al entierro acudió mucha gente, que existía una furgoneta de marmolistas que impedía el paso; no obstante, preguntada si por esta circunstancia la gente debía pasar a los lados de la furgoneta invadiendo las tumbas, responde: "la gente sí podía haber pasado por los pasillos, pero que por las circunstancias, la gente quería llegar a la tumba y atajó por entre las tumbas". Preguntada si fue empujada por la multitud corrigiendo su trayectoria hacia una tumba vecina, sin poder evitar pisarla, responde que "duda que con los familiares que había presentes, fuera empujada y desviada su trayectoria".

Otra de las testigos manifiesta que "había que acceder por los laterales, y que había que pisar las tumbas", y preguntada si fue empujada por la multitud corrigiendo su trayectoria hacia una tumba vecina, sin poder evitar pisarla, responde que "sí le empujaron". No obstante a la pregunta relativa a si al pisar la tumba se hundió en su interior sufriendo daños físicos responde: "sí, lo vio cuando ya estaba dentro de la tumba".



Tomada declaración en dicho acto a la reclamante, manifiesta que “había una furgoneta de marmolistas y que había poco espacio para pasar por los laterales”, que había personas que obstaculizaban el paso y que pisaban las tumbas, “la gente era el obstáculo para pasar por los pasillos” y fue empujada por la multitud, corrigiendo su trayectoria hacia una tumba vacía sin poder evitar pisarla. Preguntada si obligatoriamente debían ir todos los asistentes por el mismo pasillo a la vez, responde: “no, nadie los obliga, pero la gente va por donde va la gente”.

**Quinto.-** Consta en el expediente reportaje fotográfico relativo al lugar de la caída.

**Sexto.-** Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

**Séptimo.-** El 24 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

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

**Octavo.-** Mediante Acuerdo del Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León de 2 de agosto de 2010 se solicita documentación complementaria. Consta en el expediente la remisión de la siguiente documentación:

- Informe de 30 de marzo de 2010 del servicio cuyo funcionamiento ocasionó la presunta lesión indemnizable.
- Concesión de un nuevo trámite de audiencia.
- Nueva propuesta de resolución de 4 de octubre de 2010, desestimatoria de la reclamación presentada.

Recibida la documentación complementaria, se reanuda el plazo para emitir dictamen.



## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

**3ª.-** Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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



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

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

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

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos al caerse en una sepultura del cementerio municipal.



Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, con la excepción de no concretar la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, la cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 25.2 j) y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, es competencia del Municipio la materia referente a cementerios y servicios funerarios. Sin embargo, por el hecho de que la Administración Pública, en este caso la Administración Pública Local, tenga competencia en materia de servicios públicos, no adquiere la condición de aseguradora universal, ni es responsable de todos los daños que puedan surgir derivados de su prestación.

Corresponde a los titulares o concesionarios de la sepultura, en su caso, colocar la losa cuando se entierre a alguien en aquélla. Por otro lado, el Ayuntamiento tiene la competencia, según el artículo 3.4.i) del Decreto 16/2005, de 2 de febrero, de Policía Sanitaria Mortuoria, "de organización y administración de los cementerios de titularidad municipal".

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, los daños sufridos por la reclamante al caerse en una sepultura en el cementerio de xxxx1, son o no consecuencia de que dichas instalaciones se encontraran en condiciones inadecuadas.



**6ª.-** A la vista de los elementos de juicio con los que se cuenta, este Órgano Consultivo considera que la conducta determinante del resultado producido no puede ser imputada a la Administración, por considerar que al resultado producido contribuyó de manera concluyente la actuación de la propia víctima.

En relación con el presente supuesto puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 18 de mayo de 2004 que, en su fundamento de derecho quinto, mantiene: “Como hemos señalado la consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comportan fuerza mayor-única circunstancia admitida por la Ley con efecto excluyente-, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla. Y en el caso presente es patente que las lesiones se deben a la imprudencia de la víctima al encaramarse en una sepultura vecina a la de su padre, circunstancia esta ya recogida en la sentencia dictada por el Juzgado de primera instancia e instrucción (...), en la que se señala que fue la propia imprudencia de la Sra. (...) la que la llevó a sufrir el accidente, puesto que se subió a la tumba contigua para acceder a la de su padre siendo a sí que ni ello es procedente ni se trataba de una tumba que por estar a ras de suelo no se viera sino más bien al hallarse a varios centímetros sobre el nivel del suelo tuvo que subirse encima de ella. El debido respeto a la memoria de los difuntos hace difícilmente explicable por qué la hoy recurrente utilizó indebidamente la sepultura contigua a la de su deudo, con independencia de la distancia a la que ésta se encontrara, (...)”.

Como conclusión de lo hasta aquí expuesto, procede afirmar que los daños se produjeron por la exclusiva conducta incorrecta e imprudente de la reclamante, que supuso la ruptura del nexo de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público.

Al respecto conviene señalar que no resulta probado que fuera empujada salvo por sus propias manifestaciones y por la declaración de un testigo, cuyas declaraciones son controvertidas, puesto que primero afirma que la empujaron y posteriormente, preguntada si al pisar la tumba se hundió en su interior sufriendo daños físicos manifiesta: “sí, lo vio cuando ya estaba dentro de la



tumba". No parece probable, por tanto, que observara cómo la empujaron si vio a la reclamante cuando ya estaba dentro de la tumba. Por otro lado, su declaración respecto a si no se podía pasar por la existencia de una furgoneta, responde que "sí que había que acceder por los laterales, y que había que pisar las tumbas", lo que se contradice con la respuesta ofrecida a tal efecto tanto por el otro testigo como por la reclamante, que afirman que sí se podía pasar sin pisar las tumbas. En cualquier caso, tal y como manifiesta una de las testigos, "duda que con los familiares que había presentes, fuera empujada y desviada su trayectoria" hacia la tumba. Es realmente difícil llegar a la conclusión de que, en un suceso como el que se analiza, alguien pudiera empujar a la reclamante. Lo más normal sería pensar que se desestabilizó o alguien pudiera desestabilizarla, a lo cual contribuyó decisivamente su propia conducta imprudente. No obstante, aún en el supuesto en que se tuviera por probada tal causa, es decir, que se hubiera sufrido un empujón, ello no es suficiente para atribuir responsabilidad a la Administración, pues sería la conducta del tercero la determinante del daño.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha entendido que la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, "(...) cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el servicio público" (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1999 y 15 de abril de 2000, entre otras muchas).

Debe recordarse, además, que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Al no haberse acreditado la existencia de la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, la reclamación debe desestimarse, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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





**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos al caer en una sepultura del cementerio municipal.

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