



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de febrero de 2022, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 562/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de diciembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una sepultura familiar a causa del derrumbe del muro del cementerio.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 29 de diciembre de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 562/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El 14 de agosto de 2020 Dña. yyy1 presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxxx, en la que manifiesta que "el 9 de agosto había acudido al cementerio de xxxx, acompañada de su hermana, y comprobó que el panteón donde está enterrada



parte de su familia, situado en la parte superior derecha de dicho cementerio, estaba completamente destrozado debido a la caída del muro adyacente”.

Adjunta fotos del lugar de los hechos y presupuesto inicial de reparación de 3.146 euros.

Posteriormente, tras requerimiento de la Administración para que en plazo de 10 días hábiles acredite, a los efectos de legitimación activa, la titularidad de la construcción funeraria presuntamente dañada, la reclamante presenta solicitud de carta de pago de la sepultura a nombre de Dña. yyy2, certificado de defunción de Dña. yyy3 y fotocopias de varios recibos (IBI, agua y basura) satisfechos por la reclamante y su hermana, que, según la interesada acreditan “pagos por nuestra parte como propietarias de todos los bienes adquiridos en compra-venta a Dña. yyy3”.

Segundo.- Obran en el expediente los siguientes informes:

- Informe del técnico adscrito a la Oficina Técnica Municipal de 10 de agosto de 2020.

- Informe del encargado general del Ayuntamiento de xxxx de 30 de octubre de 2020.

Tercero.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante, a su hermana y a la aseguradora de la Administración, el 11 de agosto de 2021 la interesada presenta alegaciones en las que solicita, nuevamente, la carta de pago de la sepultura por Dña. yyy2; y aporta, junto a la documentación referida tendente a acreditar su legitimación, nuevo presupuesto, factura de pago y justificante bancario por importe de 3.266 euros.

Cuarto.- El 21 de abril de 2021 la interesada presenta un nuevo escrito en el que solicita que se “reintegre el importe de la reparación para lo que adjunta factura y copia de todo el procedimiento”.

Quinto.- El 20 de diciembre de 2021 el Ayuntamiento formula la siguiente propuesta de resolución de la reclamación de responsabilidad patrimonial:

“Primero.- Estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial (expediente 763/2020), formulada por Dña. yyy1 con fecha 14/08/2020.



»Segundo.- Establecer una indemnización a favor de las interesadas Dña. yyy1 y Dña. yyy4, de acuerdo con la valoración de los daños acreditados que constan en el presupuesto desglosado aportado, en la cantidad de 3.146 euros, con desestimación de la pretensión indemnizatoria por importe de 3.266 euros formulada con posterioridad sin aportar prueba alguna de los daños ni especificar el criterio de valoración.

»La cuantía se actualizará, en su caso, a la fecha en que se finalice el procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de garantía de la competitividad, fijado por el INE.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera 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.i), 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 apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la propuesta de resolución formulada por el Ayuntamiento, tal y como se ha expuesto, la Administración propone "una indemnización a favor de las interesadas Dña. yyy1 y Dña. yyy4, de acuerdo con la valoración de los daños acreditados que constan en el presupuesto desglosado aportado, en la cantidad de 3.146 euros". Sin embargo, en el procedimiento aparece como única reclamante Dña. yyy1, por lo que la indemnización debe reconocerse exclusivamente a ella.



Dña. yyy1 no sólo se presenta como la única reclamante del procedimiento -sin perjuicio de que su hermana tenga también la consideración de interesada-, sino que el pago de los daños, cuya reparación constituye el objeto del presente procedimiento, se ha realizado de manera exclusiva por aquella, como acreditan la factura y justificante de pago bancario que obran en el expediente.

Por lo expuesto, la indemnización debe reconocerse a favor de la reclamante, quedando a salvo las acciones que, en su caso, puedan existir entre los copropietarios.

3ª.- En cuanto a la legitimación de la reclamante, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, la Administración requirió a la reclamante para que acreditara la titularidad de la construcción funeraria dañada.

La reclamante presentó en el trámite de audiencia solicitud de carta de pago de la sepultura a nombre de Dña. yyy2, certificado de defunción de Dña. yyy3 y fotocopias de varios recibos (IBI, agua y basura) satisfechos por ella y su hermana, que, según indica, acreditan "pagos por nuestra parte como propietarias de todos los bienes adquiridos en compra-venta a Dña. yyy3". Manifiesta la reclamante que "En dicho panteón están enterrados: Dña. yyy2, fallecida el día 3 de mayo de 1972, a saber, propietaria de dicho panteón. D. yyy5, fallecido el día 2 de mayo de 1995, nuestro padre y sobrino segundo de Dña. yyy2. Dña. yyy3, fallecida el día 18 de noviembre de 2000, sobrina y heredera de Dña. yyy2 y tía carnal de D. yyy5". Para acreditar estos extremos presentan la documentación referida.

La Administración considera que la documentación presentada es suficiente para acreditar la legitimación de la interesada.

Este Consejo considera que los documentos presentados pueden presumir la propiedad en favor de la reclamante, pero no constituyen títulos de dominio que acrediten la propiedad de la construcción funeraria dañada.

Los recibos del pago del IBI y de la tasa de basuras no acreditan la propiedad del panteón. Conviene recordar que reiterada jurisprudencia establece la insuficiencia de la titularidad catastral y del pago del IBI, aisladamente considerados, para declarar la posesión del interesado en concepto de dueño a efectos de la prescripción adquisitiva.



En el presente caso, sería conveniente que la reclamante aportara el contrato de compraventa, en virtud del cual adquirió, junto a su hermana, la propiedad del expresado panteón de Dña. yyy3, como la propia reclamante reconoce en el expediente administrativo, o la escritura pública de aceptación de herencia, como títulos legitimadores que acrediten el dominio de la citada construcción funeraria en favor de la reclamante.

4ª.- La competencia para resolver la reclamación corresponde al Alcalde, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, conforme a 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 (LBRL), en relación con el artículo 92, párrafo segundo, de la LPAC.

5ª.- La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC.

6ª.- 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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la LBRL.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, 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 la 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.

7ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en una sepultura familiar a causa del derrumbe del muro del cementerio.

En la esfera de las Administraciones locales, el artículo 54 de la LBRL establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre.

Por su parte, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

El artículo 25.2.k) de la LBRL atribuye al municipio competencias en materia de cementerios y servicios funerarios. Asimismo, según el artículo 3.4.i) del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, por el que regula la policía sanitaria y mortuoria de en la Comunidad de Castilla y León, dispone que el Ayuntamiento tiene la competencia "de organización y administración de los cementerios de titularidad municipal".



Por lo expuesto, se hace necesaria una valoración individualizada de cada supuesto que permita apreciar si el daño alegado es imputable a la actividad administrativa desarrollada o bien concurren factores que hacen quebrar la relación de causalidad precisa para declarar la responsabilidad administrativa.

A estos efectos, corresponderá a la parte interesada acreditar que los daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit y onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 67.2 de la LPAC. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto sometido a dictamen la reclamante acredita que el daño alegado es imputable a la actividad administrativa, y así lo reconoce expresamente la Administración en su propuesta de resolución.

En este sentido, el informe del técnico adscrito a la Oficina Técnica Municipal de 10 de agosto de 2020 señala que "El pasado día 8 de agosto del presente, y como consecuencia de la copiosa precipitación caída en el periodo de tiempo comprendido entre las 16 y las 18 horas, (25 l/m² según datos de la estación meteorológica de xxxx de AEMET), clasificada como fuerte, se produjo el derrumbamiento de un tramo de 10,50 m. de longitud y 2,60 m. de altura del intradós del muro de cerramiento sur del cementerio. Como consecuencia de este hecho, se han visto afectados en la práctica totalidad de su obra funeraria exterior los dos panteones más próximos al lugar del siniestro, quedando inservibles los revestimientos de mármol y las cruces con basa de los mismos".

El informe del encargado general del Ayuntamiento, de 30 de octubre de 2020, pone de manifiesto que "El pasado día 8 de agosto del presente, como consecuencia de la gran cantidad de lluvia caída, se produjo el derrumbamiento de un tramo del muro que cierra el cementerio Municipal de xxxx. Como consecuencia se han visto afectado en casi su totalidad de su obra exterior y quedando totalmente inservible los revestimientos de mármol y la cruz del panteón de Dña. yyy1".

Por tanto, los citados informes ponen de manifiesto la indubitada relación de causalidad entre los daños sufridos en el panteón de la reclamante



y el funcionamiento del servicio público municipal, ya que los citados daños se deben al derrumbamiento de un tramo de 10,50 m. de longitud y 2,60 m. de altura del intradós del muro de cerramiento sur del cementerio de titularidad municipal.

Las lluvias que originaron el derrumbe, siguiendo la doctrina de este Consejo, no constituyen un supuesto de fuerza mayor que excluya la responsabilidad de la Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

En definitiva, puede considerarse probada la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe estimarse.

6ª.- Respecto al importe de la indemnización, hay que tener en cuenta el principio general del régimen indemnizatorio del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cual es el de indemnidad, también llamado de reparación integral del daño, con lo que la indemnización reconocida en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir dicha reparación integral. Ahora bien, el instituto de la responsabilidad patrimonial no debe suponer un enriquecimiento injusto para el administrado, por lo que solo deben indemnizarse los daños realmente producidos.

En el presente caso, la propuesta de resolución, en los términos relatados en los antecedentes de hecho, se pronuncia en el sentido de "Establecer una indemnización a favor de las interesadas Dña. yyy1 y Dña. yyy4, de acuerdo con la valoración de los daños acreditados que constan en el presupuesto desglosado aportado, en la cantidad de 3.146 euros, con desestimación de la pretensión indemnizatoria por importe de 3.266 euros formulada con posterioridad sin aportar prueba alguna de los daños ni especificar el criterio de valoración".

La reclamante aporta, junto a su reclamación inicial, concretamente el 14 de agosto de 2020, un presupuesto de reparación del citado panteón, elaborado por la mercantil Mármoles qqqq por importe de 3.146 euros.

Posteriormente, dentro del plazo concedido en el trámite de audiencia, la interesada aporta nuevo presupuesto de la citada mercantil de 3.266 euros, junto la factura de pago de fecha 14 de abril de 2021 y certificado bancario que acredita el pago de la expresada cantidad de 3.266 euros.



La Administración reconoce como cuantía indemnizatoria la cantidad reflejada en el presupuesto inicial, es decir, 3.146 euros, y manifiesta que "La factura aportada en trámite de audiencia es de importe superior, pero no constan desglosadas ni especificadas las partidas que acrediten ese incremento en la valoración de los desperfectos, por lo que ha de estarse a la cantidad inicial de 3.146 euros".

Al contrario de lo afirmado por la Administración, la prueba documental aportada por la reclamante en el trámite de audiencia, concretamente, el presupuesto final expedido por la mencionada mercantil, detalla las partidas que integran la factura, correspondiendo los 120 euros, que exceden del presupuesto inicial, al pago de la placa.

La factura aportada por la interesada, junto con el certificado bancario, acreditan, de manera indubitada, el pago de la cantidad de 3.266 euros. En este sentido conviene poner de manifiesto que el artículo 82.2 de la LPAC, en relación con el trámite de audiencia, establece que "Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes".

Por tanto, aparece acreditado el pago de los 120 euros correspondientes a la placa como daño derivado de la actuación administrativa.

El presupuesto inicial presentado por la reclamante no determina la cuantía indemnizatoria solicitada, ya que, la interesada tiene la posibilidad de fijar a lo largo del procedimiento administrativo el importe del daño sufrido.

Finalmente, a título ilustrativo, en el ámbito de la jurisdicción contencioso- administrativa, incluso se reconoce la posibilidad por parte del demandante de modificar la cuantía indemnizatoria solicitada en vía administrativa, a pesar del carácter revisor que guía a esta jurisdicción, sin que se pueda alegar desviación procesal, siempre y cuando exista la misma causa de pedir y no se modifiquen los hechos ni los argumentos jurídicos que fundan el *petitum* (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de diciembre de 2019 - recurso 6651/2017-).

En atención a lo expuesto, procede reconocer a la interesada el derecho a ser indemnizada con la cantidad de 3.266 euros, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de



responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyy1, debido a los daños sufridos en una sepultura familiar a causa del derrumbe del muro del cementerio, y en consecuencia indemnizarla con 3.266 euros.

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