



Sr. S. de Vega, Presidente

Sra. Ares González, Consejera  
Sr. Herrera Campo, Consejero y  
ponente

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de mayo de 2023, ha *examinado el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. yyyy*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN 160/2023**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 13 de abril de 2023 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el deficiente funcionamiento de los servicios municipales en el cementerio.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 20 de abril de 2023, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 160/2023, 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 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 al Consejero Sr. Herrera Campo.

**Primero.-** El 28 de septiembre de 2022 Dña. yyyy, de 77 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de xxx1, debido a los daños sufridos en una caída acaecida el 19 de diciembre de 2021, sobre las 15:35 horas, en el cementerio de la localidad, donde se encontraba para visitar la tumba de su esposo, al caer desde una altura de 2 metros al interior de una sepultura vacía. Manifiesta "Que, en el camino, al pasar por una de las tumbas, la acera pegada a la misma se derrumbó, lo que provocó que (...) cayera al interior de la tumba,



teniendo que ser rescatada por los Bomberos y trasladada al Hospital hhhh de xxx2, donde permanecí ingresada en observación". Añade que el percance le causó "traumatismos en columna, tablero espinal, hombros y rodilla izquierda, siendo diagnosticada principalmente con fractura vertebral, lo cual me ha obligado a llevar una ortesis toraco-lumbar con armazón rígido posterior y recibir tratamiento de rehabilitación por fractura vertebral y dorso lumbalgia postraumática, con la consiguiente medicación de antidepresivos y fármacos para el dolor", lo que "me ha dejado secuelas, tanto emocionales como físicas" que le imposibilitan llevar una vida diaria normal.

Cifra la indemnización que reclama en 21.204,60 euros, en concepto de perjuicio personal y patrimonial, conforme al baremo de indemnización de daños en accidentes de circulación.

Adjunta diversa documentación médica, facturas de oficina ortopédica y diligencia de comparecencia de su hijo ante la Guardia Civil.

**Segundo.-** Mediante resolución de Alcaldía de 29 de septiembre de 2022 se acuerda la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se nombra instructor del mismo.

**Tercero.-** Consta en el expediente informe de fecha 3 de octubre de 2022 del encargado del cementerio municipal, que fue avisado del suceso y ayudó a sacar a la víctima del panteón donde había caído, en el que afirma que "Probablemente el motivo del hundimiento de la acera de dicho panteón se debió en parte por la humedad existente, ocasionada por días de lluvia anteriores, por el derrumbe de las bovedillas del interior debido a la humedad y por la falta de hormigón armado en dicha acera, no aguantando el peso de la señora lo que provocó su caída. La acera se encontraba en perfectas condiciones, el problema es que dicho panteón no estaba correctamente hecho ya que carecía de hormigón armado".

**Cuarto.-** Obra también en el expediente informe de 17 de octubre de 2022 del arquitecto técnico municipal, que señala que "La caída se produjo al pisar la señora sobre la acera perimetral de la sepultura que está apoyada sobre un forjado que sirve de cubierta a la propia sepultura y sobre el que se apoya el panteón (elemento visto exterior). En este caso y según pudo comprobar el personal de mantenimiento del cementerio este forjado estaba ejecutado con rasillones recibidos con mortero y no contaba con ningún elemento resistente a flexión (ni viguetas ni armado) el paso de los años y la humedad ha provocado el hundimiento de este forjado por el paso de una



persona. La caída se produjo por un fallo en la estructura de la sepultura 797 (que pertenece a un particular) que según nuestros archivos tiene más de 50 años, el personal de mantenimiento no había visto ningún signo exterior (ni grietas ni hundimientos) que hiciese pensar que este forjado estuviese en tan mal estado”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 14 de febrero de 2023 la reclamante presenta alegaciones en las que reitera la pretensión resarcitoria. Adjunta documentación médica. Asimismo, posteriormente presenta informe del médico de familia de 23 de marzo, en el que se indica “sufre policontusiones a nivel vertebral, hombro izquierdo y rodilla izquierda, tras estudio en urgencias y posterior control en servicio de Rehabilitación se le diagnosticada de acñaamiento a nivel D11 provocándole dolor continuo precisando el uso de tratamiento analgésico y fisioterápico (ya en 3-4 ocasiones desde entonces).

»Además su patología de Duelo por la pérdida de su marido se vió agudizada por el trastorno de ansiedad que las del suceso le provocó con continuas rumiaciones del hecho sufrido precisando control, tratamiento, y revisiones con servicio de psiquiatría.

»En el momento actual la paciente se encuentra en tratamiento analgésico, precisando de ayuda continua en las labores de la vida diaria. La paciente precisa controles periódicos por atención primaria y psiquiatría”.

**Sexto.-** El 12 de abril de 2023 se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce el derecho de la reclamante “a ser indemnizada con la cantidad de 1.390,41 euros”.

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 (LPAC), con las especialidades que se recogen en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

**3ª.-** La reclamación se ha interpuesto por persona legitimada, de acuerdo con el artículo 4 de la LPAC. 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), 21.3 y 23.4 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.

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

**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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), 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) daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) antijuridicidad 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) 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) relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, esto es, que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal; e) ausencia de



fuerza mayor. Asimismo se exige que la reclamación se presente antes de que transcurra un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en una caída ocurrida, según alega la reclamante, en el cementerio municipal, concretamente "al pasar por una de las tumbas, la acera pegada a la misma se derrumbó, lo que provocó que la que suscribe cayera al interior de la tumba".

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, dispone 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, el Ayuntamiento tiene la competencia "de organización y administración de los cementerios de titularidad municipal".

Resulta igualmente indiscutible la competencia de los municipios para la "pavimentación de vías públicas" de acuerdo con el artículo 26.1.a) de la LBRL, lo que necesariamente incluye su mantenimiento.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la sentencia de 8 de marzo de 2019, por todas, ha señalado que "la pavimentación de vías urbanas responde a la necesidad no solo de garantizar unas objetivas condiciones de salubridad del entorno urbano, sino también de garantizar



condiciones objetivas de seguridad; seguridad para el tránsito de vehículos y seguridad para el tránsito de las personas”.

Ahora bien, la obligación de la Administración local de garantizar una adecuada pavimentación y conservación de las vías públicas urbanas no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir de la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a corregir cualquier deficiencia del pavimento por insignificante que esta sea. El cumplimiento o no de aquella obligación solo podrá determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que solo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial.

En este sentido, el funcionamiento del servicio público viario no se ajusta a los estándares de actividad mínima exigible y por ende conlleva responsabilidad de la Administración, cuando las deficiencias del pavimento tienen entidad suficiente para generar una situación de riesgo sustancial.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007 destaca que “es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla *id quod plerumque accidit* (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso”.

De acuerdo con la doctrina expuesta, 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, 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 puede considerarse acreditado que la reclamante sufrió una caída en el lugar indicado por ella y por un hundimiento de la acera, algo expresamente reconocido por la propia propuesta de resolución y avalado por el encargado del cementerio municipal, que asevera en su informe que "Recibí una llamada telefónica avisándome de los hechos y me dirigí al cementerio, cuando llegué se encontraban allí los bomberos. Entre ellos y yo sacamos a la señora del interior del panteón donde había caído".

En cuanto a la mecánica de la caída, el informe del arquitecto técnico municipal indica que "La caída se produjo al pisar la señora sobre la acera perimetral de la sepultura que está apoyada sobre un forjado que sirve de cubierta a la propia sepultura y sobre el que se apoya el panteón (elemento visto exterior). En este caso y según pudo comprobar el personal de mantenimiento del cementerio este forjado estaba ejecutado con rasillones recibidos con mortero y no contaba con ningún elemento resistente a flexión (ni viguetas ni armado) el paso de los años y la humedad ha provocado el hundimiento de este forjado por el paso de una persona. La caída se produjo por un fallo en la estructura de la sepultura 797 (que pertenece a un particular) que según nuestros archivos tiene más de 50 años, el personal de mantenimiento no había visto ningún signo exterior (ni grietas ni hundimientos) que hiciese pensar que este forjado estuviese en tan mal estado".

De lo expuesto, se advierte de forma evidente el deficiente estado de conservación y mantenimiento del cementerio municipal, y de ello deriva claramente la responsabilidad del Ayuntamiento que, como responsable de la seguridad y ordenación del cementerio, debió de prestar la debida diligencia de vigilancia, y en su caso intimar a la propiedad de la sepultura 797 a la reparación o cambio de forjado de la fosa, en aras de garantizar la seguridad de la estructura.

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



**6ª.-** Respecto al importe indemnizatorio interesado de 21.204,60 euros, en concepto de perjuicio personal y patrimonial conforme al baremo de indemnización de daños en accidentes de circulación, cabe advertir que no existe un desglose pormenorizado de los perjuicios y secuelas sufridas, como tampoco de su valoración en base a criterios médicos. Por ello, la indemnización deberá fijarse en un expediente contradictorio complementario, que deberá de garantizar el principio de indemnidad de la reclamante. Todo ello sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 34.3 de la LRJSP).

### **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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el deficiente funcionamiento de los servicios municipales en el cementerio.

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