



Sr. Estella Hoyos, Presidente  
en funciones

Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero y  
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de febrero de 2012, 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 5 de enero de 2012 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 en un accidente ocurrido en el cementerio municipal.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 11/2012, 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. Nalda García.

**Primero.-** El 18 de febrero de 2011 Dña. xxxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente ocurrido el 21 de agosto de 2010 en el "cementerio antiguo" xxxx2 de esa localidad. Manifiesta que "con el fin de poner unas flores en un nicho que se encuentra en la quinta



altura, (...) tuvo que utilizar una escalera de hierro que allí había, se supone que propiedad del Ayuntamiento y que carecía de cualquier medida de protección lateral y de seguridad, y además se tenía que asentar únicamente en el suelo, que al ser de gravilla es muy movable. (...) Como consecuencia de esta inestabilidad la escalera se movió” y ella cayó al suelo, lo que le causó un traumatismo craneoencefálico que motivó su baja laboral hasta el 5 de febrero de 2011.

Reclama una indemnización de 9.798,31 euros (8.907,56 euros por 166 días de baja impeditiva más el 10% del factor de corrección por perjuicios económicos).

Adjunta copias del informe de alta provisional de 22 de agosto de 2010 y del parte de alta de incapacidad temporal. No consta en el expediente remitido la copia del auto de archivo de las diligencias penales que se dice aportar junto con la reclamación.

**Segundo.-** El 15 de abril de 2011 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** Obra en el expediente el parte de intervención de la Policía Local en el que se hacen constar las siguientes observaciones en relación con la escalera:

“Se observa que la escalera es de un solo pie y al apoyar en la pared o lápida, ésta es muy inestable, balanceándose y/o resbalándose, como ha sido este caso. (...)

»Que al parecer de la patrulla interviniente, las escaleras que se encuentran en el cementerio y que son utilizadas por los familiares no reúnen las condiciones de seguridad, proponiendo se cambien por otras de mayor seguridad y estabilidad a fin de evitar casos como el de hoy”.

Al informe se adjunta una fotografía, a cuyo pie se indica lo siguiente: “Escalera de hierro sin tacos en las patas, (...) que parece nada segura para la utilización de todo tipo de personas en el cementerio para la colocación de efectos en los nichos”.



**Cuarto.-** Acordada la práctica de la prueba testifical, una de las testigos declara que estaba justo al lado de la reclamante, vio cómo la señora coloca una escalera de hierro muy grande y muy pesada y la apoya sobre un andamio que utilizan los enterradores; la señora sube, coloca las flores en el nicho situado en la altura quinta y última y, al bajar el segundo peldaño, la escalera resbala o se desliza en la gravilla y cae hacia atrás, dándose un fuerte golpe en la espalda y cabeza. La escalera le cae sobre las piernas. La señora quedó inmóvil, con los ojos abiertos aunque inconsciente. Avisaron inmediatamente al enterrador y a la policía”.

El otro testigo es el enterrador del cementerio, quien declara que la escalera no se utiliza por los empleados municipales para realizar tareas de mantenimiento del cementerio, ya que normalmente utilizan andamios; señala que “cree que esa escalera está para que los usuarios coloquen las flores en los nichos superiores” y que “actualmente se sigue utilizando con esa finalidad”; y manifiesta que sus compañeros y él han utilizado la escalera en alguna ocasión y que nunca ha tenido ningún percance ni le consta que lo haya tenido alguno de sus compañeros.

**Quinto.-** El 6 de junio el arquitecto técnico municipal emite un informe en el que señala que “la escalera está destinada para el uso del personal empleado en el cementerio”; que “el suelo de la calle a la que dan frente los nichos lo compone el terreno natural con una ligera capa de árido natural (garbancillo)”; y que “la escalera tiene en sus extremos un acabado `en punta´ que, unido al tipo de pavimento, permite que el extremo se clave impidiendo el desplazamiento”; lo que responde a lo previsto en el punto 4.2.2 del anexo del Real Decreto 2177/2004, de 17 de noviembre, que recoge la disposiciones específicas sobre la utilización de escaleras de mano.

El informe añade que “por las características del suelo y de la escalera, es muy difícil que se produzca un deslizamiento de la escalera por su base si no estás obligado a posicionar el cuerpo fuera de la anchura de la escalera, circunstancia que facilita el desplazamiento incontrolado de la misma, y más aún si hay una persona ya bajando y por tanto con las manos agarradas a los largueros (se `resbala´ una vez que ya ha bajado un peldaño según la testigo), puesto que la tendencia de la base de la escalera es la de clavarse en el terreno si la misma se ha colocado en el lugar adecuado con la inclinación y posición correcta. Colocación que cualquier persona con el simple uso del sentido común



ejecuta correctamente". Por ello, sugiere que la caída pudo ser debida a un uso inadecuado de la escalera por parte de la reclamante.

**Sexto.-** En el trámite de audiencia la interesada presenta un escrito en el que insiste que la escalera era inadecuada para su uso en el cementerio al no reunir las condiciones mínimas de seguridad y estabilidad (prueba de ello es que se ha retirado por el Ayuntamiento), rechaza las observaciones realizadas por el arquitecto técnico en su informe y reitera la pretensión resarcitoria.

**Séptimo.-** El 14 de diciembre de 2011 se formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al haberse producido los daños por negligencia de la víctima, al hacer un uso indebido de la escalera.

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.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.

No obstante, debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (18 de febrero de 2011) hasta que se



formula la propuesta de resolución (14 de diciembre de 2011). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y por tanto una vulneración por parte de la Administración de los principios y criterios que han de regir su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, 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 reclamación se ha interpuesto 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, la reiterada 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 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 2.568/86, de 28 de noviembre.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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 administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado



o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público”.

**5ª.-** En cuanto al fondo del asunto, este Consejo Consultivo comparte el criterio recogido en la propuesta de resolución y considera que la reclamación debe desestimarse.

Puede considerarse probado, a la vista de la prueba testifical practicada, que la reclamante, de 33 años de edad, se subió en una escalera de mano para colocar flores en un nicho y que, al bajar el segundo peldaño, ésta “resbaló o se deslizó en la gravilla”; lo que provocó que la interesada cayera hacia atrás y sufriera diversas lesiones.

La interesada alega que la escalera carecía de medidas de protección lateral y de seguridad y que, al asentarse únicamente en el suelo de gravilla, provocaba la inestabilidad de escalera.

Sin embargo, no cabe achacar el percance al funcionamiento del servicio público. El informe del arquitecto técnico pone de manifiesto que se trata de una escalera de mano y que ésta reunía las condiciones de seguridad exigidas para evitar el desplazamiento: tiene en los extremos de sus pies un acabado en punta que, unido al tipo de suelo (terreno natural con una ligera capa de árido natural -garbancillo-), permite que el extremo se clave en el suelo y evita el desplazamiento de la escalera. Por ello, no se aprecia un incumplimiento del estándar de seguridad exigible conforme a la conciencia social.

A juicio de este Consejo Consultivo, la caída pudo ser debida a una falta de diligencia de la reclamante en el uso de la escalera, ya que, según declara la testigo, no la apoyó sobre la pared de los nichos sino sobre un andamio que había junto a ella. Esta conducta inadecuada de la interesada, por sí sola, es determinante en la producción del daño, al crear un riesgo que no se habría originado si hubiera hecho un uso prudente y responsable de la escalera.

Por otra parte, no cabe obviar que la afirmación de la testigo (la escalera resbaló o se deslizó en la gravilla, la interesada cayó hacia atrás y la escalera le cayó sobre las piernas) suscita dudas sobre la posición que la interesada tenía en la escalera; que, en cualquier caso, la interesada conocía la configuración de la escalera y, por su edad, era consciente de las condiciones de utilización, pese





a lo cual hizo un uso inadecuado de ella; y que resulta significativo el hecho de que no exista constancia de otros accidentes similares.

Por ello, la conducta de la reclamante, al omitir la diligencia que le era exigible, interrumpe el nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación debe desestimarse.

6ª.- Por último, este Consejo se ve en la obligación de advertir de la necesidad de que los Ayuntamientos pongan a disposición de los usuarios de los cementerios medios adecuados para acceder a las alturas superiores de los nichos que no conlleven riesgo en su uso ordinario, máxime cuando tales medios pueden ser utilizados por personas de cualquier edad.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente ocurrido en el cementerio municipal.

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