Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 4 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de octubre de 2025.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Granadilla de Abona en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de cementerios y actividades funerarias (EXP. 359/2025 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Granadilla de Abona, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se alegan causados por el funcionamiento del servicio público de cementerios y actividades funerarias, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

2. La cuantía reclamada asciende a 49.650,00 euros (esta cantidad se solicitó en el escrito de alegaciones presentado con ocasión del trámite de vista y audiencia que se le concedió a la interesada), lo que determina la preceptividad de la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), habiendo sido remitida por el Alcalde del Ayuntamiento de Granadilla de Abona, de acuerdo con el art. 12.3 LCCC.

---

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resulta de aplicación la citada LPACAP, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la LRBRL, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

4. En lo que se refiere al análisis de la legitimación activa y pasiva en este asunto, cabe señalar que:

4.1. En el procedimiento incoado la reclamante ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que se reclama por los daños sufridos, como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público de cementerios y actividades funerarias, ya que el accidente se produjo en las instalaciones del cementerio de titularidad municipal.

4.2. En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración municipal por ostentar la competencia sobre el servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL], pues el hecho lesivo se produjo en el cementerio de titularidad municipal.

5. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 LMC, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

6. El daño por el que se reclama es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

7. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 30 de marzo de 2021 respecto de unos daños ocasionados el 26 de abril de 2020.

8. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses, transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). En el presente caso, se ha superado con creces el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP, sin que conste justificación alguna para tal excesiva dilación. Ello no obstante, la Administración sigue estando obligada a resolver y notificar a la interesados todos los procedimientos de manera expresa [arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP].

II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, de la diversa documentación que obra en el expediente, especialmente de la solicitud inicial formulada por la interesada, se deduce que son los siguientes:

Que el día 26 de abril de 2020, en horario diurno, la interesada acudió al funeral de su suegra, el cual tuvo lugar en las instalaciones del cementerio municipal del Ayuntamiento de Granadilla de Abona.

En dicho lugar sufrió un accidente que se originó al tropezar involuntariamente con una escalera de metal (portátil), posiblemente de aluminio, que se encontraba situada en la zona de paso de las personas usuarias del cementerio y no colocada en donde correspondía. Este tropiezo causó su posterior caída.

La interesada reclama una indemnización total de 49.650,00 euros, que engloba las lesiones que sufrió a causa de dicho accidente, la fractura cerrada de radio derecho, que requirió para su sanidad de intervención quirúrgica, que incluyó reparación de los ligamentos del codo, y una fuerte contusión en su rodilla izquierda, además de las secuelas que sufre en la actualidad.

III

1. En cuanto al procedimiento, el mismo se inició a través de la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 30 de marzo de 2021.

A través de la Resolución 2021/928, de 26 de abril, se admitió a trámite la reclamación formulada por la interesada.

2. Este procedimiento cuenta con las siguientes actuaciones administrativas de interés:

2.1. En el expediente obra el informe del área de Servicios Ciudadanos, que se acompaña del informe del sepulturero municipal, quien fue testigo directo de los hechos, el cual corrobora la versión del accidente expuesta por la interesada en su reclamación.

2.2. Además, se acordó la apertura del periodo probatorio, presentándose dos declaraciones testificales escritas y firmadas por los testigos del hecho, debidamente identificados, que fueron admitidas por el órgano instructor.

2.3. En lo que se refiere al trámite de vista y audiencia, se afirma en la Propuesta de Resolución acerca de la realización de este trámite, debidamente documentado en el expediente, que:

«Concluida la instrucción el expediente, mediante escrito de fecha 28 de julio de 2022 se concede Trámite de Audiencia y vista del expediente, para que la parte interesada pueda alegar y presentar los documentos que estime pertinentes en el plazo de DIEZ (10) DÍAS, siendo notificada la misma con fecha 29 de julio de 2023, haciéndose uso por ésta de su derecho al mencionado trámite mediante aportación de documentación con fecha 29 de julio de 2022 y registro de entrada n.º 35.667.

9º.- Con fecha 7 de marzo de 2023 y 29 de junio de 2023, y registros de entrada n.º 11441 y 33551 respectivamente la interesada aporta documentación médica, que consta incorporada al expediente.

10º.- Con fecha 2 de mayo de 2024 la compañía aseguradora adjudicataria del seguro de responsabilidad civil y patrimonial, (...), emite valoración de la indemnización.

11º.- Mediante escrito de fecha 2 de mayo de 2024 se concede Audiencia a la interesada, con el fin de que ésta pueda presentar por escrito las observaciones pertinente en el plazo de DIEZ (10) DÍAS, siendo notificada la misma con fecha 3 de mayo de 2024, haciéndose uso por ésta de su derecho al mencionado trámite mediante consulta y obtención de copia del expediente administrativo y aportación de documentación con fecha 7 de mayo y 7 de junio de 2024, y registros de entrada n.º 19.865 y 25.637 respectivamente.

12º.- Con fecha 20 de noviembre de 2024 la compañía aseguradora adjudicataria del seguro de responsabilidad civil y patrimonial, (...), emite ratificación de la valoración de la indemnización emitida con fecha 2 de mayo de 2024.

13º.- Mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2024 se concede Audiencia a la interesada, con el fin de que ésta pueda presentar por escrito las observaciones pertinentes en el plazo de DIEZ (10) DÍAS, siendo notificada la misma con fecha 3 de diciembre de 2024, haciéndose uso por ésta de su derecho al mencionado trámite mediante la presentación de alegaciones, de fecha de entrada en esta Administración de 18 de diciembre de 2024, y registro de entrada n.º 57.138.

14º.- Con fecha 24 de abril de 2025 y registro de entrada n.º 17325 la interesada aporta documentación médica, que consta incorporada al expediente.

15º.- Con fecha 29 de mayo de 2025 la compañía aseguradora adjudicataria del seguro de responsabilidad civil y patrimonial, (...), emite nueva valoración de la indemnización.

16º.- Mediante escrito de fecha 29 de mayo de 2025 se concede Audiencia a la interesada, con el fin de que ésta pueda presentar por escrito las observaciones pertinentes en el plazo de DIEZ (10) DÍAS, siendo notificada la misma con fecha 29 de mayo de 2025,

haciéndose uso por ésta de su derecho al mencionado trámite mediante la obtención de copia de documentación y presentación de escrito, de fecha 5 de junio de 2025 y registro de entrada n.º 25076».

Además, es necesario indicar que la valoración final de compañía aseguradora del Ayuntamiento fue de 22.936,00 euros, que se acompaña de informe médico-pericial.

2.4. Después de ello, se emitió la Propuesta de Resolución, bajo la denominación de *informe con Propuesta de Resolución*, cuya fecha de emisión se desconoce.

2.5. Por último, se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, de Santa Cruz de Tenerife, lo que ni obsta, ni condiciona el cumplimiento de la obligación legal de resolver el procedimiento (art. 21.1 LPACAP), salvo en los casos en los que hubiera recaído sentencia firme.

IV

1. La Propuesta de Resolución estima parcialmente la reclamación formulada por la interesada, pues el órgano instructor considera que concurre concausa en el resultado final, pues interviene en el mismo tanto el mal funcionamiento del Servicio, como la falta de atención de la interesada, correspondiendo el 60 % de la responsabilidad a la Administración y el 40 % a la interesada.

Además, se disiente de la valoración del daño efectuada por la interesada.

2. La jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que *«para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:*

– La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

– Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

– Ausencia de fuerza mayor.

– Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño».

3. En este caso, ha resultado acreditado la versión de los hechos expuesta por la interesada, ya que ha sido corroborada por el sepulturero municipal y los dos testigos y, además, las lesiones sufridas son las propias de un accidente como el relatado por ella, todo ello sin perjuicio de que la Administración no pone en duda la realidad del accidente referido.

A su vez, las lesiones sufridas por la interesada han quedado acreditadas en virtud de la documentación médica que obra en el expediente.

4. En el Dictamen de este Consejo Consultivo 736/2024, de 17 de diciembre, entre otros muchos, se ha manifestado que:

«4. Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante en diversos dictámenes, como por ejemplo el Dictamen 462/2019, de 13 de noviembre, que: "El criterio de este Consejo Consultivo en casos como éste está vinculado a la doctrina legal del Tribunal Supremo, habiéndose manifestado reiteradamente que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad".

También es doctrina reiterada de este Consejo (Dictámenes 315/2018 456/2017 y 3/2018, entre otros muchos) que: "Como hemos razonado reiteradamente, tanto el art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el actualmente vigente art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exigen que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso, es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad».

Esta doctrina resulta ser plenamente aplicable al caso que nos ocupa y que determina que se pueda considerar que concurre relación de causalidad entre el deficiente funcionamiento del servicio municipal viario, pues la escalera de metal portátil no estaba colocada en sitio seguro para los usuarios del cementerio, sino en una zona de tránsito, lo que constituía una clara fuente de peligro para ellos; sin

embargo, también concurre concausa por parte de la propia interesada, pues el hecho lesivo se produjo en horario diurno y la escalera era visible, lo que supone que de haber transitado la interesada con mayor precaución y atención se hubiera evitado el accidente o, al menos, la misma podría haber paliado los efectos de su caída.

Sin embargo, la actuación inadecuada de la interesada no causa la plena ruptura del nexo causal, ya que no se ha de olvidar que el accidente aconteció con ocasión de un funeral, presumiéndose que concurrían al misma varias personas, lo que no le permitía centrar toda su atención en las condiciones del lugar del accidente.

5. En lo que se refiere a la indemnización otorgada por la Administración, en cuya determinación resulta ser esencial tanto la consideración, por parte del órgano instructor, de que el 60 % de la responsabilidad le corresponde a la Administración, como los criterios indemnizatorios establecidos por su compañía aseguradora en el informe médico-pericial aportada por ella, cuya cuantía asciende a 13.761,60 euros, cabe señalar que la valoración del daño efectuada por la misma, no refutada por la interesada, que no ha presentado informe o prueba que determine que tal valoración es inadecuada, se estima que es proporcional al daño realmente sufrido por ella, incluyendo las consecuencias derivadas de la intervención quirúrgica.

En el Dictamen de este Consejo Consultivo anteriormente referido, se ha señalado acerca del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito y es también fundamento y soporte de la atribución de concausas concurrentes con la responsabilidad patrimonial de la administración que:

«Este Consejo Consultivo ha manifestado de forma reiterada y constante en multitud de Dictámenes (por todos, DDCC 150, 191, 410/2018 y 86/2020) que, en virtud del principio de reparación integral del daño que rige en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, los interesados deben ser indemnizados en toda la extensión del daño realmente sufrido (...) "

Al respecto se ha señalado en el DCC 410/2018, de 8 de octubre, que:

« (...) señala la sentencia de 6 de noviembre de 1998 (RJ 1998, 9019), "la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos evaluables, partiendo de reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las sentencias de 7 de octubre (RJ 1980, 3566) y 4 de diciembre de 1980, 14 de abril (RJ 1981, 1843) y 13 de octubre de 1981, 12 de mayo (RJ 1982, 3326) y 16 de julio de 1982, 16 de septiembre de 1983, 10 de

junio (RJ 1985, 3566), 12 y 22 de noviembre de 1985)"», doctrina de aplicación al presente asunto», que igualmente es aplicable a este supuesto"», doctrina también aplicable a este asunto.

Y también el Dictamen 70/2017, de 8 de marzo, se razonó lo siguiente:

« (...) reiteramos que el art. 139.1 LRJAP-PAC exige que para que surja la obligación de indemnizar de la Administración el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta por tanto que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido defectuoso. Es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso.

También hemos razonado repetidamente que en el supuesto de que los desniveles, irregularidades y presencia de obstáculos en las vías públicas obedezcan a deficiencias en el funcionamiento del servicio de conservación de las vías públicas, si son visibles por los viandantes éstos pueden evitar tropezar con ellos y caer, ya sea sorteándolos, ya sea adaptando su marcha al estado de la vía. En caso de que tropiecen con ellos y caigan, atendiendo a las circunstancias, tampoco es el estado de la calzada la causa eficiente de su caída, sino la omisión, en ocasiones, de la precaución debida al deambular.

No obstante, también hemos afirmado que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (...) ».

Por estas razones, el hecho de que existiera el señalado desperfecto se debe calificar como causa objetiva y eficiente de responsabilidad patrimonial de la Administración concernida, puesto que los ciudadanos tienen derecho a transitar por los espacios públicos 164 destinados a tal fin con la convicción de una razonable seguridad. Si bien se considera la existencia de concausa por la actuación de la reclamante, atendiendo a las circunstancias, que atenúa la responsabilidad de la Administración en un 60% de la indemnización pretendida, pues la interesada podía haber evitado el obstáculo mediando una mínima diligencia por su parte, dado que se trataba de un obstáculo perceptible a simple vista y el accidente ocurrió de día. Por tanto, le corresponde a la interesada el 40% de la indemnización reclamada (DCC 164/2017)», doctrina aplicable a este supuesto.

Por último, hay que señalar que la cuantía final de la indemnización deberá actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se estima parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública municipal, en virtud de lo manifestado en el Fundamento IV de este Dictamen.