Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 6 / 2 0 2 6

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 26 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal de cementerios (EXP. 368/2026 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 3 de septiembre de 2026 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el 11 de septiembre de 2026), se solicita dictamen sobre la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Breña Alta, incoado en virtud de una reclamación de responsabilidad patrimonial por daños que se alega han sido causados por el funcionamiento del servicio público de cementerios, 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 interesada cuantifica la indemnización que solicita en la cantidad de 46.907,34 euros, cuantía que determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del señor Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D,e) -en la redacción operada por la Disposición final sexta, apartado dos de la Ley 5/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025- y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), así como, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

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

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación, además de la citada LPACAP, los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias (en adelante, LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

4.1.- La reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal [arts. 25.2.k) y 26.1.a) LRBRL].

4.2.- Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal *ex* arts. 25.2.k) y 26.1, apartado a) LRBRL.

4.3.- En el presente supuesto se encuentra, asimismo, legitimado pasivamente (...), en su calidad de adjudicatario del servicio, y a cuya defectuosa prestación imputa la reclamante los daños que se le han irrogado.

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta oportuno traer a colación la doctrina sentada por este Consejo Consultivo respecto a la responsabilidad por daños causados en ejecución de contratos administrativos, regulada actualmente en el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

En relación con dicha responsabilidad por daños causados a particulares cuando el servicio es prestado por una entidad contratista de la Administración, este Organismo Consultivo ha tenido ocasión de señalar lo siguiente (Dictámenes 270/2019, de 11 de julio, y 202/2020, de 3 de junio, entre otros):

« (...) Las sucesivas normas reguladoras de los contratos administrativos han mantenido una regulación similar en lo que se refiere a la responsabilidad de los contratistas por los daños causados a terceros como consecuencia de la ejecución de tales contratos arts. 97.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; 214 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público,

aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre; art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, (...) .

Según los referidos artículos de la legislación de contratos, la responsabilidad del contratista ante los particulares es una responsabilidad directa. La Administración no responde por los daños causados por su contratista ni mancomunada, ni solidaria, ni subsidiariamente. Por esta razón, en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista y las aseguradoras de una y otro, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo. La entidad contratista y, en su caso, las aseguradoras ostentan por tanto la cualidad de interesadas según el art. 4.1.b) LPACAP. Así lo ha razonado este Consejo Consultivo en varios de sus Dictámenes, entre los que cabe citar el 554/2011, de 18 de octubre de 2011; 93/2013, de 21 de marzo de 2013; 132/2013, de 18 de abril de 2013; y 91/2015, de 19 de marzo; 291/2015, de 29 de julio y 41/2017, de 8 de febrero. Por esta razón la Administración ha de llamar al procedimiento administrativo al contratista y, en su caso, a su aseguradora, lo que se ha llevado a efecto en el presente caso en relación con la concesionaria del servicio».

Así pues, tanto la legislación vigente en materia de contratación pública, como las pretéritas regulaciones relativas a la responsabilidad por daños causados en ejecución de un contrato administrativo, imponen al contratista la obligación de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de la ejecución del contrato, salvo cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, en cuyo caso será ésta la responsable.

Por esta razón, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial por tales daños están legitimados pasivamente tanto la Administración como el contratista, que ostenta la condición de interesado a tenor del art. 4.1, letra b) LPACAP, porque si se acredita que el daño ha sido causado por la actuación del contratista, entonces éste será el obligado a resarcirlo de acuerdo con la legislación reguladora de la contratación pública. De esta manera, resulta necesario que se le comunique a la entidad contratista la tramitación del procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial a los efectos de que pueda personarse en el mismo, proponer las pruebas y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus derechos e intereses legítimos (v. Dictamen 362/2020, de 1 de octubre), trámite que se ha cumplimentado en el presente expediente.

5. 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.

6. 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 4 de julio de 2023 respecto de un daño acaecido el día 3 de junio de 2023.

7. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP), sin embargo, aún expirado este, y sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración aun pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

8. 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.

II

La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a fin de que le sea reconocido el derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el deficiente funcionamiento del servicio municipal de cementerios.

A este respecto, expone la relación de hechos en que fundamenta su reclamación en los siguientes términos:

«Que el 5 de junio de 2023. En el cementerio Municipal al colocar las flores en nicho de la parte alta, utilicé el escabel de hierro, cedió (o rompió) y sufrí una caída. Tengo testigos del hecho (...) ».

Posteriormente, con fecha 2 de febrero de 2024 presenta escrito de subsanación y complemento de la reclamación de responsabilidad patrimonial, en el que establece la siguiente relación de hechos:

« (...) 1)- Que el 4 de julio de 2023 presenté una RECLAMACION DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL contra este Ayuntamiento a resultas de una caída (sobre las 11 de la mañana) en el Cementerio de Breña que sufrí ese mismo día cuando me encontraba subida en un escabel para acceder a un nicho de mis familiares a fin de colocar flores. El incidente fue presenciado por dos personas, (…) y (...), que me auxiliaron en ese primer instante.

Ese mismo día, sobre las 13-14 horas, fui a casa del sepulturero, (...), al que conocía por vivir también en San Isidro, para indicarle el accidente que había sufrido al romperse el escabel del cementerio. En ese mismo momento, el sepulturero llamó al concejal de Obras para ponerlo al corriente de los hechos.

2)- La caída se produjo al partirse el último escalón que hace de plataforma del escabel habilitado para acceder a los nichos debido a su mal estado de conservación, lo que hizo que se rompiera el último escalón. Ese deficiente estado fue la causa de la caída y constituye el nexo causal requerido para acreditar la existencia de responsabilidad patrimonial de este Ayuntamiento al tratarse de una instalación municipal, de competencia obligatoria del municipio [artículos 25.2, k) y 26.1,a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local] cuyo incorrecta labor de mantenimiento de la misma (y de sus elementos) evidencia que ha existido un incorrecto funcionamiento del servicio.

3)- Que en la solicitud inicial de reclamación y, posteriormente conforme me indicaron en ese Ayuntamiento, he ido aportando las facturas de gastos a los que he tenido que hacer frente a resultas de esa caída, informes médicos emitidos por facultativos del Centro Médico (...) en Santa Cruz de La Palma y (...) en Tenerife), así como fotografías de las lesiones sufridas en el glúteo y caderas y la necesidad de practicar una operación por hernia discal y del escabel en el que se produjo la caída, en el que puede observarse claramente el estado del escabel y el lugar por el que se rompió: (...) ».

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...) con fecha 4 de julio de 2023.

- Con fecha 13 de julio de 2023 se acuerda la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se designa al instructor del procedimiento.

- Con fechas 14 de julio de 2023, 18 de octubre de 2023, 5 de septiembre de 2023, 9 de enero de 2024 y 24 de enero de 2024, la reclamante aporta diversa documentación consistente en facturas e informes médicos.

- Con fecha 2 de febrero de 2024 la reclamante presenta escrito de subsanación y complemento de su reclamación de responsabilidad patrimonial, en el que cuantifica -estimativamente- la cantidad reclamada en 12.276,66 euros, y propone como medios probatorios la documental y testifical.

- Con fecha 18 de febrero de 2024 la reclamante presenta escrito ampliando la lista de testigos y aportando determinada documentación.

- Con fecha 11 de marzo de 2024 se solicita del Servicio presuntamente causante del daño, informe sobre los siguientes aspectos:

«Indicar si tuvo conocimiento de los hechos que motivan la reclamación. Y confirmar que el escabel era propiedad del Ayuntamiento y su efectiva rotura.

Indicar si el escabel estaba disponible para el uso por los usuarios del cementerio. Indicar si tiene conocimiento de la fecha de adquisición o antigüedad del escabel.

Indicar si se había advertido la existencia de posibles deficiencias en el estado de conservación del escabel, y en su caso, si se habían realizado reparaciones en el mismo.

Indicar si la causa efectiva del siniestro pudiera deberse a condiciones consideradas como de "fuerza mayor", entendida como aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles.

Además de cualquier tipo de información que pueda facilitar la tramitación del citado expediente».

- Mediante escrito de fecha 27 de mayo de 2024 la reclamante aporta nueva documentación y reitera la práctica de la prueba testifical propuesta y el impulso del procedimiento.

- Con fecha 22 de julio de 2024 la reclamante aporta nueva documentación, reiterando la práctica de la prueba testifical propuesta y el impulso del procedimiento.

- Con fecha 9 de septiembre de 2024 se emite Propuesta de Resolución en la que se propone:

«Que de conformidad con los antecedentes de hecho y los fundamentos jurídicos expuestos procede dictar resolución de reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta, por las lesiones corporales sufridas por (...), con NIF Nº (...), y domicilio en (...), en el municipio de la Villa de Breña Alta, como consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal de cementerio.

Dar traslado de la presente Propuesta de Resolución a la interesada y a la entidad (...).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo único de la Ley 5/2011, de 17 de marzo, de modificación del artículo 11.1.D. de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo

de Canarias, procede recabar Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, en atención a la evaluación económica realizada por la interesada y el importe fijado para su carácter preceptivo (6.000 euros), sin perjuicio de lo que resulte de la valoración que realice la compañía Aseguradora».

- Con fecha 5 de diciembre de 2024 la reclamante presenta escrito aportando nueva documentación al expediente.

- Con fecha 9 de enero de 2025 se da traslado a la reclamante de la Propuesta de Resolución «*a fin de que, en el plazo de diez días hábiles siguientes a la recepción de la presente, pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes».*

- Con fecha 13 de enero de 2025 se requiere a la reclamante para que «remita el importe (definitivo) de la evaluación económica de los gastos derivados de las lesiones que traen causa de dicho expediente de responsabilidad patrimonial».

- Con fecha 28 de enero de 2025 la reclamante, atendiendo al anterior requerimiento, presenta escrito en el que cuantifica su reclamación en la cantidad de 46.907,34 euros, y aporta informe médico pericial, así como corrección de la declaración jurada de los testigos.

Este escrito, con la documentación adjunta, es remitido a la entidad aseguradora municipal -(...) (en adelante, (...))- con fecha 29 de enero de 2025.

- Con fecha 10 de marzo de 2025 la entidad (...) presenta escrito solicitando la revisión de oficio y, en consecuencia, la declaración de nulidad del procedimiento de responsabilidad patrimonial por causarle indefensión al no haberle permitido formular alegaciones ni aportar pruebas durante la tramitación del procedimiento, solicitando, asimismo, la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

- Con fecha 13 de marzo de 2025 se solicita la emisión de Dictamen a este Organismo Consultivo.

- Con fecha 25 de marzo de 2025 por el Pleno de este Consejo Consultivo se acordó no tramitar la solicitud de Dictamen interesada «toda vez que el expediente no viene concluido de la preceptiva Propuesta de Resolución del procedimiento tramitado, que ha de formularse por el órgano instructor de esta culminada dicha tramitación y que constituye el objeto del Dictamen a emitir por este Consejo.

En el presente asunto consta en el expediente una Propuesta de Resolución, de fecha 9 de septiembre de 2024 que no constituye la Resolución finalizadora del procedimiento, puesto

que se han practicado con posterioridad actuaciones, de las que debe quedar constancia en la misma, así como de su pertinente valoración (requerimiento a la interesada de cuantificación de la indemnización, traslado a la entidad aseguradora, que presenta alegaciones). Por tanto, tal propuesta debe ser comprensiva de todas las actuaciones integrantes del expediente administrativo, del que la mencionada Propuesta de Resolución es su conclusión».

- Con fecha 25 de abril de 2025 se emite Propuesta de Resolución definitiva en el que se propone estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada, con un importe indemnizatorio que asciende a la cantidad de 46.845,45 euros.

- Con fecha 17 de junio de 2025 por la Sección I de este Consejo Consultivo se emite el Dictamen 262/2025, de 17 de junio, en el que se acuerda la retroacción de las actuaciones a los efectos de llevar a efecto las actuaciones que se indican en el referido Dictamen.

- Con fecha 16 de julio de 2025 por la instrucción del procedimiento se dicta el siguiente Acuerdo:

«Primero. - Admitir las pruebas/informe propuestas por (...) y la entidad (...), consistentes:

-Testifical.

-Informe pericial.

-Remisión de la documentación del expediente requerida por los interesados.

Segundo. - Realizar la práctica de las pruebas en el plazo de 30 días, en el que se utilizarán los siguientes medios de prueba:

Testifical: Declaración de (...); (...); (...), (...) y (...)

Pericial: Informe pericial con revisión de (...)

Documental: Remisión de documentación del expediente según solicitud de los interesados.

Tercero. - Comunicar este Acuerdo de apertura de período de pruebas y de admisión de las pruebas solicitadas, a las personas interesadas, y efectuar el emplazamiento para la práctica de estas».

- Con fecha 22 de julio de 2025 se requiere a (...) la emisión del informe previsto en el art. 81.1 LPACAP, que es emitido en la misma fecha, exponiendo lo siguiente:

« (...) En cuanto a que si tuvo conocimiento de los hechos que motivan la reclamación, sí tuve conocimiento, pues la Sra. (...), fue a mi domicilio al poco tiempo de ocurrir el accidente, y me comunicó lo sucedido y me mostró las heridas que había sufrido.

Respecto a si el escabel era propiedad del Ayuntamiento de Breña Alta, puedo confirmar que el escabel que dio lugar al siniestro es propiedad del Ayuntamiento.

En cuanto a si se puede confirmar su efectiva rotura: decir que puedo confirmar la efectiva rotura del escabel, el día del suceso por la tarde, observé que estaba tirado en el suelo en el lugar de la caída, lo recogí y lo retiré, comunicándoselo al Ayuntamiento.

En cuanto a si el escabel estaba disponible para el uso por los usuarios del cementerio, decir que el día del siniestro el escabel estaba disponible para los usuarios del cementerio, juntamente con otros 6 ó 7 más.

Respecto a si tuve conocimiento de la fecha de adquisición o antigüedad del escabel, decir que no tengo conocimiento de la fecha de adquisición o antigüedad del escabel, si estaba desde julio del año 2021, cuando empecé a prestar el servicio en el cementerio.

En cuanto a si se había advertido la existencia de posibles deficiencias en el estado de conservación del escabel, y en su caso, si se habían realizado reparaciones en el mismo, quiero indicar que visualmente no se había advertido ningún tipo de deficiencia, y no me consta que se hubieran hecho reparaciones en el mismo.

En cuanto a la causa efectiva del siniestro pudiera deberse a condiciones consideradas de "fuerza mayor", entendida como aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, he de decir que según esta definición no concurrieron condiciones de fuerza mayor».

- Con fecha 11 de agosto de 2025 la entidad (...) presenta escrito proponiendo prueba documental, pericial y testifical.

- Con fecha 8 de septiembre de 2025 la reclamante presenta escrito solicitando el impulso del procedimiento.

- Con fecha 19 de septiembre de 2025 por el órgano instructor se dicta Acuerdo admitiendo las pruebas propuestas por la reclamante y por la entidad (...) y determinando el plazo para la práctica de estas.

- Con fecha 29 de octubre de 2025 se practicaron las pruebas testificales en las personas de (...), (...), (...), (...) y (...)

- Con fecha 12 de noviembre de 2025 se confirió trámite de audiencia a la reclamante y a la entidad (...), de conformidad con el art. 82 LPACAP.

- Con fecha 17 de noviembre de 2025 se presentó escrito de alegaciones por la reclamante.

- Con fecha 1 de diciembre de 2025 se presentó escrito de alegaciones por la entidad (...), al que acompañó informe pericial.

- Con fecha 11 de diciembre de 2025 se emitió Propuesta de Resolución de sentido estimatorio.

- Con fecha 26 de enero de 2026 por la Sección I de este Consejo Consultivo se emitió el Dictamen 27/2026, de 26 de enero, en el que se acuerda la retroacción de las actuaciones a los efectos de llevar a efecto las actuaciones que se indican en el referido Dictamen.

- Con fecha 3 de agosto de 2026 se solicita el preceptivo Informe del Servicio (art. 81 LPACAP), que es emitido en idéntica fecha exponiendo lo siguiente:

« (...) CONSIDERACIONES

Considerando. Sobre el elemento causante del accidente:

Examinada la documentación obrante en el expediente y la información recabada del servicio, se constata que:

1. El escabel utilizado por la reclamante era un elemento auxiliar destinado al uso de los visitantes del Cementerio Municipal para facilitar el acceso a nichos situados en niveles elevados.

2. Dicho escabel era un bien adscrito al servicio público municipal del cementerio.

3. Actualmente dicho escabel se ha retirado del Cementerio Municipal.

4. No consta en los archivos del servicio la existencia de incidencias o denuncias previas relativas a la rotura concreta que originó el accidente, ni a cualquier otra incidencia o denuncia generada con dicho elemento auxiliar.

Considerando. Sobre la prestación del servicio:

La gestión de los trabajos de inhumación, exhumación y colocación de lápidas del Cementerio Municipal se encontraba encomendada contractualmente a un contratista externo: (...), DNI (...).

No obstante, la titularidad del servicio público, la dirección de este y las potestades de control, supervisión y conservación de las instalaciones corresponden al Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta.

El escabel, tal como se ha indicado anteriormente, formaba parte de los medios puestos a disposición de los usuarios del cementerio dentro de las instalaciones municipales.

Considerando. Sobre la intervención del contratista, y analizada la información y antecedentes recabados:

· El servicio no aprecia que el accidente derive de una actuación concreta imputable al contratista encargado de los trabajos ordinarios del cementerio.

· No consta que el contratista realizara actuación alguna que provocara la rotura del escabel ni que impartiera instrucciones a la reclamante relacionadas con el accidente.

· Tampoco consta la existencia de un incumplimiento contractual específico acreditado que permita atribuir directamente al contratista la producción del daño reclamado.

Por ello, desde el punto de vista del servicio municipal, no se aprecia una conducta activa u omisiva individualizada del contratista que pueda identificarse como causa directa e inmediata del accidente.

Considerando. Sobre la relación con el funcionamiento del servicio público:

Del examen de la documentación obrante en el expediente se desprende que el accidente ocurrió durante la utilización de un elemento auxiliar integrado en las instalaciones del Cementerio Municipal y destinado al uso de los ciudadanos.

En consecuencia, de existir responsabilidad patrimonial, ésta guardaría relación con el funcionamiento del servicio público municipal de cementerio y con las condiciones de conservación de los elementos puestos a disposición de los usuarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en base a la documentación que obra en el expediente y a la información recabada al efecto, se formulan las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. El escabel utilizado por la reclamante constituía un elemento auxiliar adscrito al servicio público municipal de cementerio y destinado al uso de sus usuarios.

Segunda. Se tuvo conocimiento de la rotura del citado elemento tras el accidente sufrido por la reclamante, actualmente dicho escabel se ha retirado del Cementerio Municipal.

Tercera. No consta al servicio la existencia de una actuación concreta o incumplimiento contractual específico imputable al contratista (...) que permita atribuirle de forma directa la producción del daño reclamado.

Cuarta. La eventual responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse de los hechos examinados se vincularía, en su caso, al funcionamiento del servicio público municipal y a las obligaciones de conservación y mantenimiento de los elementos puestos a disposición de los usuarios del cementerio».

- Con fecha 6 de agosto de 2026 se confiere trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento, presentándose escrito de alegaciones por parte de la reclamante con fecha 12 de agosto de 2026.

- Con fecha 3 de septiembre de 2026 se emite Propuesta de Resolución de sentido estimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación de responsabilidad patrimonial, declarando la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta por las lesiones y perjuicios sufridos por la reclamante como consecuencia del funcionamiento del servicio público municipal de cementerio.

2. En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la reiterada doctrina jurisprudencial ha venido señalando que «debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, 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, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa 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 se

transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:

A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.

B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y

D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial». (Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña).

3. Asimismo, se ha de recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado en múltiples ocasiones (por todos, Dictámenes 87/2019, de 13 de marzo y 219/2020, de 3 de junio) que, según el art. 32.1 LRJSP, el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual

incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone.

Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

4. En el presente caso de la prueba practicada, consistente en la documental médica, fotografías, periciales y testificales, ha quedado debidamente acreditado el hecho lesivo por el que se reclama -la caída de la reclamante desde el escabel situado en el cementerio municipal-, así como los daños generados a consecuencia de este, siendo las lesiones padecidas por la reclamante compatibles con la causa alegada de la caída.

En segundo lugar, ha quedado constatado el incorrecto funcionamiento del Servicio, consistente en el defectuoso estado de mantenimiento del escabel. En este sentido el Informe del Servicio establece las siguientes conclusiones:

« (...) Primera. El escabel utilizado por la reclamante constituía un elemento auxiliar adscrito al servicio público municipal de cementerio y destinado al uso de sus usuarios.

Segunda. Se tuvo conocimiento de la rotura del citado elemento tras el accidente sufrido por la reclamante, actualmente dicho escabel se ha retirado del Cementerio Municipal.

Tercera. No consta al servicio la existencia de una actuación concreta o incumplimiento contractual específico imputable al contratista (...) que permita atribuirle de forma directa la producción del daño reclamado.

Cuarta. La eventual responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse de los hechos examinados se vincularía, en su caso, al funcionamiento del servicio público municipal y a las obligaciones de conservación y mantenimiento de los elementos puestos a disposición de los usuarios del cementerio».

Pues bien, de todo ello cabe inferir que la Administración no ha cumplido su deber de conservación y mantenimiento del escabel, tal como se pone de manifiesto en las fotografías aportadas por la reclamante, en las que se puede apreciar el

deplorable estado en que se encontraba dicho elemento del cementerio municipal, con numerosas oxidaciones que atentaban contra la seguridad de los usuarios del mismo y que conllevaron que, finalmente, se produjera su rotura cuando la reclamante hacía uso del mismo, causándole las lesiones que constan en los informes médicos.

De lo expuesto, no puede menos que reconocerse la relación de causalidad entre el grave deterioro del escabel y la producción del daño por el que se reclama. En consecuencia, este Organismo Consultivo considera que concurre relación causal entre el inadecuado funcionamiento del Servicio y los daños padecidos por la reclamante, por lo que procede reconocer en el presente supuesto la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

5. En cuanto a la valoración del daño, por la reclamante se solicita una indemnización por importe de 46.907,34 euros, en tanto que por la entidad aseguradora (...) se considera que el importe indemnizatorio debe ascender a la cantidad de 9.257,51 euros.

Pues bien, en cuanto a la cuantificación de la indemnización que le debe corresponder a la reclamante analizada la documental obrante en el expediente administrativo se considera ajustada a derecho la cantidad de 33.756,19 euros, en concepto de lesiones físicas psíquicas y secuelas, reclamada por la Sra. (...), haciendo nuestros los razonamientos de la Propuesta de Resolución cuando señala lo siguiente:

« (...) En cuanto a la evaluación económica, la entidad aseguradora, discrepa de la valoración realizada por la reclamante, adjuntando un Dictamen pericial de valoración del daño corporal realizada por (...), Licenciada en Medicina y Cirugía, Máster en Valoración del Daño Corporal, Máster en Medicina Legal y Forense, Pericia Médica y Resolución Extrajudicial de Conflictos de Responsabilidad, sobre la base de la documentación obrante en el expediente, y sin exploración física de (...), (por lo que no es encajable dentro informe pericial de revisión de ésta propuesto como prueba por la entidad aseguradora). En dicho Dictamen fija como nexo causal la rotura del músculo del glúteo izquierdo y descarta la hernia discal a nivel de L4-L5 en columna lumbar, al aducir que puede ser multifactorial (edad, genética, bioquímicos, metabólicos, mecánicos o psicosociales). En este sentido, en el escrito de alegaciones de la entidad aseguradora, se expone " (...) .y en el que se hace constar que los únicos daños derivados de la caída son los relativos al glúteo, en tanto que respecto la hernia discal a nivel de L4-L5 en columna lumbar, no se puede establecer un nexo de causalidad cierto, directo y total con la caída, teniendo en cuenta que el origen de la

hernia discal es multifactorial (genético, bioantropométrico, metabólicos, de entorno), siendo las hernias traumáticas puras excepcionales, ocurriendo corrientemente sobre discos ya degenerados. Como indicábamos, la lesionada tiene antecedentes de patología degenerativa en columna lumbar, por lo que cualquiera de los factores antes mencionados puede estar implicado en la etiología de la hernia discal a nivel de L4-L5 (...) "

Por tanto, en el Dictamen aportado por la entidad aseguradora fija para la valoración:

- Perjuicio Personal Básico: 200 días (3/6/2023 al 11/01/2024- serían 222 días-).

- Secuelas (-03170- Coxalgia postraumática inespecífica): 2 puntos

Y en base a este Dictamen, la entidad aseguradora fija una valoración de 7.412,00€, por 200 días de Perjuicio Personal Básico y por los dos puntos de secuela 1.845,51€, para un total de 9.257,51€.

Sentado lo anterior, y más allá de la discrepancia existente entre el Dictamen pericial de la entidad aseguradora en cuanto a que descarta la hernia a nivel de L4-L5 en columna lumbar, y los informes médicos de la reclamante obrantes en el expediente, estos es, el Informe de Neurocirugía Hospital (...) (Sr. (...)) de fecha 11 de enero de 2024, donde se expone " (...) tiene una lesión nueva, que no tiene que ver con la previa (tuvo una hernia L5-S1 derecha y ahora tiene una hernia L4-L5 izquierda) (...) ", y que se vuelve a reiterar en el informe de fecha 11 de junio de 2024, " (...) y a raíz de la caída presentó una nueva hernia en un nivel diferente al intervenido y movilización del implante que tenía a nivel 5-S1 (...) ". Y, asimismo, en el Informe médico ((...) Salud) de fecha 3 de enero de 2024 del Dr. (...), como observación diagnóstica se expone "Traumatismo directo de glúteo medio con rotura transversal del mismo, descartar afectación de columna lumbar a nivel de L4-S1 sobre hernia discal operada en año 2016, descrita en RMN del día 17 de octubre de 2023. Desgarro parcial de (...) isquio-tibiales".

Puesto en relación el Dictamen pericial de la entidad aseguradora con el Informe pericial de la reclamante, cabe indicar:

- Se omite en el Dictamen de la entidad aseguradora, el perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida, que se define en el artículo 137 de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, como "La indemnización por pérdida temporal de calidad de vida compensa el perjuicio moral particular que sufre la víctima por el impedimento o la limitación que las lesiones sufridas o su tratamiento producen en su autonomía o desarrollo personal".

Siendo por su parte, este perjuicio de carácter moderado (como se fija en el informe pericial de la reclamante), de acuerdo con el artículo 138.4 de la citada Ley 35/2015, cuando " (...) pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal.". Circunstancia ésta que es predicable a la

situación de la reclamante, si se tiene en cuenta la Anamnesis que figura en el informe pericial de ésta, en el que se hace constar: " (...) . No tolera caminar lo normal. Para realizar sus tareas y sus actividades domésticas, tampoco puede posturas mantenidas prolongadas (sedestación, bopedestación o decúbito lateral, supino o prono). No puede manipular ningún tipo de peso (bolsas de compra, ollas pesadas, cargar cualquier objeto) así como conducir tramos largos. No puede realizar paseos, caminatas o viajes. No puede adoptar posiciones que sobrecarguen su raquis lumbar ni conducir grandes distancias (...) ".

Asimismo, en el informe pericial de la reclamante, se computa 1 día de perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida de grado grave (art. 138.3 de la Ley 35/2015), por estancia hospitalaria (derivado del procedimiento quirúrgico realizado a la reclamante).

Y, a efectos indemnizatorios, la indemnización del perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida incluye la correspondiente al perjuicio personal básico, al que se limita la entidad aseguradora, estableciéndose en 209 días de grado moderado, en el informe pericial de la reclamante, que es inferior al período fijado (222 días) en el informe pericial de la entidad aseguradora.

- Se omite en el Dictamen pericial de la entidad aseguradora, el perjuicio personal particular por intervención quirúrgica, cuando consta en el expediente la realización a la reclamante de un procedimiento quirúrgico: Discectomía microquirúrgica unilateral izquierda L4-L5 Tipo: Titania.

- Se omite en el Dictamen pericial de la entidad aseguradora, como perjuicio de secuelas, la derivada de la intervención quirúrgica -Material de osteosíntesis en columna vertebral (03009)-implante quirúrgico-titanio-.

- Se omite en el Dictamen pericial de la entidad aseguradora como perjuicio de secuelas, el relativo al cuadro clínico derivado de hernia/a discal/es correlacionable con el accidente (Se considera globalmente todo el segmento afectado de columna vertebral, dorsal o lumbar), y que es encuadrable en el de la reclamante, y que se advierte en los diferentes informes médicos obrantes en el expediente, y que se plasma en la propia exploración física realizada a ésta y que se incorpora al informe pericial de fecha 23/01/2025, en el que se expone: "Columna lumbar: Dolor a la palpitación por contracturas en cuadros lumbares bilaterales, dolor a la dígito presión sobre L3 a S1 bilateral, flexión ventral limitada a partir de grados medios, Lasegue negativo, izquierda a 75º, Bragad negativo Tolera punta- talón.

Cadera izqda: rotación externa dolorosa, rotación interna correcta, marcha de talón puntas con sensación de inestabilidad, ROT correctos, flexión anterior limitada en últimos grados de arco por dolor.".

- Coincide el Dictamen pericial de la entidad aseguradora y de la reclamante en cuanto al perjuicio de secuela de Coxalgia postraumática inespecífica (03170).

- Se omite en el Dictamen pericial de la entidad aseguradora el perjuicio estético, que consiste conforme al artículo 101 de la indicada Ley 35/2015, en " (...) cualquier modificación que empeora la imagen de la persona (...) ", lo cual se evidencia del reportaje fotográfico incorporado al informe pericial de la reclamante, donde se aprecia una pequeña cicatriz, y por tanto, es encuadrable en el grado ligero de medición del perjuicio, previsto en el artículo 102.2.f) de la Ley 35/2015, y fijado en el informe pericial de la reclamante».

No obstante, este Consejo Consultivo discrepa en la cuantificación de los gastos sanitarios reclamados, por importe de -13.151,15 € - toda vez que, examinados los documentos médicos y facturas aportadas por la reclamante, se advierte la existencia de gastos que no guardan relación con el hecho lesivo causante del daño, objeto del presente procedimiento.

Así, constan facturas de mamografías y revisiones ginecológicas, respecto de las cuales no se ha acreditado su relación con el evento lesivo, de modo que, no podrán ser incluidas dentro de los conceptos indemnizatorios, -art. 141 de la ley 35/2015, de 22 de septiembre-

De igual manera, en relación con los gastos de farmacia y desplazamiento -taxi y avión-, únicamente se abonarán aquellos que guarden relación con las lesiones sufridas por la reclamante y así se haya acreditado en el expediente administrativo. Específicamente, tratándose de los gastos de taxi y avión, solamente podrán ser abonados si, efectivamente, se ha acreditado que dichos desplazamientos se efectuaron para asistir a la realización de pruebas o consultas médicas, para ello habrá que cotejar dichas facturas con los informes médicos y diagnósticos aportados por la reclamante, para comprobar que coinciden las fechas y direcciones. En cualquier caso, no son abonables los gastos de avión de (...), puesto que, además de desconocerse la relación que mantiene con la reclamante, no se ha acreditado que la Sra. (...) estuviera imposibilitada para desplazarse sola y, en consecuencia, necesitara de la ayuda de una tercera persona. -art. 142 de la ley 35/2015, de 22 de septiembre-.

En todo caso, la cuantía de la indemnización resultante estará referida al momento en el que se produjo el daño y ha de actualizarse de acuerdo con el art. 34.3 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina parcialmente conforme a Derecho la Propuesta de Resolución por la que se estima la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...), por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen, referidas al importe de la indemnización por el daño sufrido por la reclamante.