



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 8 2 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), (...) y (...), por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento municipal (EXP. 331/2026 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento administrativo de reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial extracontractual iniciado por (...), (...) y (...) contra el Ayuntamiento de la Villa de Arico y en cuya virtud se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a las interesadas como consecuencia del fallecimiento de (...), acaecido tras el accidente por ahogamiento sufrido el día 11 de agosto de 2013 en el charco de «Las Listadas», situado en la zona de Playa La Jaca, término municipal de Arico.

2. Es preceptiva 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 -en adelante, LCCC-, habida cuenta de que la cantidad reclamada por las interesadas [113.830 €] supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de

* Ponente: Sra. Luengo Orol.

* Voto Particular: Sr. Pérez Hernández.

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas - en adelante, LPACAP-.

3. En lo que se refiere al régimen jurídico -sustantivo y adjetivo- aplicable, se ha de advertir que la responsabilidad patrimonial reclamada trae causa de unos hechos acaecidos el 11 de agosto de 2013, por lo que la determinación de los presupuestos sustantivos de la responsabilidad administrativa, así como del plazo para el ejercicio de la acción, ha de efectuarse conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -en adelante, LRJAP-PAC-, vigente al tiempo de producirse el evento dañoso.

Por el contrario, al haberse iniciado el procedimiento administrativo en septiembre de 2023, su tramitación se rige por las disposiciones procedimentales contenidas en la LPACAP, en cuanto normativa vigente al tiempo de la incoación y sustanciación del presente expediente administrativo [v., disposición transitoria tercera de la LPACAP].

Asimismo, resultan de aplicación en este caso la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local; la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias -en adelante, LMC-; la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas -en lo sucesivo, LC- y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas -en adelante, RGC-.

4. En cuanto a la legitimación -activa y pasiva- procede efectuar las siguientes consideraciones.

4.1. Respecto a la legitimación activa resulta necesario traer a colación lo ya manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 223/2026, de 9 de junio [con cita, entre otros de los Dictámenes 451/2025, de 30 de octubre, 16/2023, de 18 de enero, 504/2021, de 21 de octubre y 66/2020, de 3 de marzo]:

«4.1.1. Respecto a la posibilidad de reclamación por daños -patrimoniales y extrapatrimoniales- derivados del fallecimiento, se ha de indicar lo siguiente:

La doctrina y la jurisprudencia consideran de forma prácticamente unánime que la muerte en sí misma considerada no se indemniza (a quien la sufre), sino que lo que se indemniza es la pérdida neta que sufren aquellas personas que dependían económicamente de los ingresos de la víctima (daño patrimonial), así como el dolor, sufrimiento, aflicción, la pérdida de la compañía, de proyectos conjuntos, etc., que produce a los familiares y allegados la muerte de una familiar (daño no patrimonial).

El fallecimiento de una persona da lugar a daños patrimoniales y no patrimoniales, pero no los sufre el que muere, sino los familiares cercanos, de modo que la indemnización no la perciben iure hereditatis, sino iure proprio. Se trata de un criterio generalizado en el Derecho comparado europeo, en el que la privación de la vida, no se considera un daño a efectos de las normas que regulan la responsabilidad y no es indemnizable.

En nuestro ordenamiento jurídico, el criterio de que el perjudicado por la muerte no es quien muere, sino los parientes allegados, se recoge en el baremo previsto para las indemnizaciones que se deriven de accidentes de tráfico. En consecuencia, la privación de la vida no es indemnizable a quien fallece, y, por tanto, nada se puede transmitir a los herederos del que muere.

La jurisprudencia así lo viene señalando desde hace tiempo. En este sentido, las diversas Salas del Tribunal Supremo consideran hoy que están legitimadas para reclamar por la muerte de una persona quienes resulten personalmente perjudicados por ella, en cuanto dependían económicamente del fallecido o mantenían lazos afectivos con él, de modo que ejercen un derecho originario y no derivativo. La STS (Sala de lo Civil) de 1 de abril (RJ 2009/4131) señala lo siguiente: “es doctrina pacífica que el derecho a la indemnización por causa de muerte no es un derecho sucesorio, sino ejercitable ex iure proprio, al no poder suceder en algo que no había ingresado en el patrimonio del de cuius, por lo que la legitimación no corresponde a los herederos en cuanto tales, sino a los perjudicados por el fallecimiento, pues sólo los vivos son capaces de adquirir derechos”».

A la luz de la doctrina anteriormente expuesta, se entiende cumplido el requisito de legitimación activa de la madre [(...)] de (...) para reclamar por derecho propio la indemnización de los daños morales derivados del óbito de su hijo [art. 4.1, letra a) LPACAP].

En lo que concierne a la legitimación activa de las hermanas del fallecido [(...) y (...)], procede remitirnos a cuanto se expone en el Fundamento Jurídico IV de este Dictamen.

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 [art. 115, apartado d) LC y art. 225, apartado d) RGC]. En idéntico sentido se pronuncia la Propuesta de Resolución -Antecedente de Hecho segundo- y el informe -de 21 de noviembre de 2013- del Servicio Provincial de Costas de Santa Cruz de Tenerife.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la acción, al haberse interpuesto la reclamación dentro del plazo de un año previsto en el art. 142.5 LRJAP-PAC.

En efecto, si bien el hecho causante del daño tuvo lugar el 11 de agosto de 2013 y el fallecimiento del perjudicado se produjo el 12 de diciembre de 2013, el plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial permaneció interrumpido durante la sustanciación de las actuaciones penales incoadas con ocasión de los mismos hechos. Consta en el expediente que las Diligencias Previas n.º 1125/2013, seguidas ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 2 de Granadilla de Abona, finalizaron mediante auto de sobreseimiento cuya firmeza tuvo lugar el 27 de mayo de 2020, fecha a partir de la cual comenzó nuevamente el cómputo del plazo anual previsto en la Ley. Habiéndose presentado la reclamación de responsabilidad patrimonial el día 11 de febrero de 2021, esto es, antes de transcurrir un año desde la firmeza de la resolución judicial recaída en la jurisdicción penal, procede concluir que la acción fue ejercitada dentro del plazo legalmente establecido, por lo que no cabe apreciar extemporaneidad alguna que impida un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión. En idénticos términos se pronuncia la Administración municipal [Fundamento de derecho cuarto de la Propuesta de Resolución].

6. 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]. No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa [art. 21 LPACAP].

En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que la demora producida no impide, sin embargo, la resolución del procedimiento; pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP [Dictámenes 120/2015 y 270/2019, entre otros].

7. 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 [en relación con lo dispuesto en el art. 21.1, letra s) LRBRL y el art. 92 LPACAP], la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde-

Presidente, sin perjuicio de las delegaciones que éste pueda efectuar en otros órganos municipales.

II

El presente procedimiento trae causa de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), madre de (...), y por (...) y (...), hermanas de éste, frente al Ayuntamiento de la Villa de Arico, interesando la declaración de responsabilidad patrimonial de dicha Administración por los daños derivados del fallecimiento de su hijo y hermano, respectivamente. La reclamación cuantifica el daño sufrido en un total de 113.830 €, distribuidos en 72.438 € para la madre y 20.696 € para cada una de las hermanas, más los intereses que procedan.

La pretensión indemnizatoria tiene su origen en los hechos ocurridos el día 11 de agosto de 2013 en el denominado «*charco de Las Listadas*» o «*charco de La Jaca*», situado en el término municipal de Arico. Según se expone en la reclamación, (...) se encontraba bañándose en dicha instalación cuando se procedió a la apertura de la compuerta que comunicaba la charca con el mar para realizar labores de vaciado y limpieza. Como consecuencia de dicha maniobra, fue arrastrado hacia el conducto por la fuerza de la corriente, quedando atrapado en el mismo y siendo finalmente rescatado tras varios intentos de auxilio por parte de las personas presentes en el lugar. A resultas de este episodio sufrió graves lesiones neurológicas derivadas del ahogamiento, permaneciendo hospitalizado hasta su fallecimiento, acaecido el 12 de diciembre de 2013.

Las reclamantes sostienen que el daño sufrido es consecuencia directa del funcionamiento anormal de los servicios públicos municipales, imputando al Ayuntamiento una actuación omisiva en el cumplimiento de sus deberes de vigilancia, mantenimiento y seguridad sobre una zona destinada al baño y utilizada habitualmente por vecinos y visitantes. En particular, alegan que la compuerta existente en la instalación carecía de adecuadas medidas de seguridad que impidieron su manipulación por particulares, que el Ayuntamiento conocía el estado defectuoso de dicho elemento y los riesgos asociados a su utilización, y que, pese a las advertencias formuladas con anterioridad por representantes vecinales, no adoptó actuación alguna para corregir la situación ni para prevenir la producción de accidentes.

La reclamación pone igualmente de manifiesto que diversos escritos remitidos al Ayuntamiento por el presidente de la asociación vecinal de la zona advertían expresamente del mal estado de la compuerta y solicitaban su sustitución por otra que ofreciera mayores garantías de seguridad, llegando incluso a alertar sobre la posibilidad de que ocurriera una desgracia si no se actuaba al respecto. Las reclamantes consideran que la falta de respuesta administrativa a tales advertencias constituye un elemento revelador de la infracción de los deberes de diligencia exigibles a la Administración municipal en el ejercicio de sus competencias sobre la seguridad de los lugares públicos y las zonas de baño.

Como fundamento jurídico de su pretensión, las interesadas invocan la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por funcionamiento anormal de los servicios públicos, afirmando la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para su reconocimiento. En particular, sostienen la existencia de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable; la antijuridicidad del perjuicio soportado; la existencia de una relación causal entre las omisiones imputadas al Ayuntamiento y el resultado dañoso producido; y la inexistencia de circunstancias que puedan excluir o romper dicho nexo causal. Asimismo, destacan que las diligencias penales incoadas con motivo de los hechos concluyeron mediante resolución de archivo firme, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales que pudieran derivarse en sede administrativa.

Finalmente, las reclamantes solicitan que se declare la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Arico y se acuerde la correspondiente indemnización a favor de los familiares del fallecido por los daños morales derivados de su muerte, entendiendo que ésta fue consecuencia de la insuficiente vigilancia, mantenimiento y control de una instalación de uso público cuya gestión en materia de seguridad correspondía a la Administración municipal.

III

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

1. Con fecha 11 de febrero de 2021 (...), (...) y (...) -madre y hermanas de (...), respectivamente- formulan reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de la Villa de Arico, solicitando una indemnización total de 113.830 euros -72.438 € para la madre y 20.696 € para cada una de las hermanas-, más intereses.

Dicha reclamación es inadmitida a trámite mediante Resolución n.º 2021/131, de 26 de febrero de 2021, del Alcalde-Presidente. Las reclamantes interpusieron recurso de reposición el día 26 de marzo de 2021.

2. Interpuesto recurso contencioso-administrativo, tramitado como procedimiento ordinario n.º 547/2021, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Santa Cruz de Tenerife dictó -con fecha 5 de abril de 2022- sentencia n.º 230/2022, por la que se estimó el recurso, se anuló la resolución administrativa n.º 2021/131 y, finalmente, se acordó la retroacción de las actuaciones a fin de que el Ayuntamiento, previo dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, dictara resolución expresa sobre el fondo de la reclamación.

3. En cumplimiento de dicha sentencia, por Resolución n.º 1440/2023, de 28 de septiembre de 2023, el Ayuntamiento incoó el procedimiento de responsabilidad patrimonial n.º 5172/2023.

4. Tal y como se indica en la Propuesta de Resolución, *«durante la instrucción se practicaron las siguientes actuaciones:*

- *El 7 de octubre de 2024, la Arquitecto Técnica Municipal (...) emitió informe técnico del servicio, en el que constata que la obra fue ejecutada por el Cabildo de Tenerife; que el charco se halla en dominio público marítimo-terrestre; que el Ayuntamiento carecía de catálogo de playas, incumpliendo el Decreto 98/2003; que la zona se utiliza como lugar de baño sin las medidas de seguridad reglamentariamente exigibles; y que no puede determinarse el estado exacto del charco en la fecha del accidente, dado el tiempo transcurrido.*

- *Por Resolución n.º 1396/2023, de 19 de septiembre de 2023, fue designado Instructor del procedimiento el Vicesecretario de la Corporación, (...). Asumida por este la función de Interventor municipal en funciones a partir del Decreto n.º 750/2024, de 10 de mayo de 2024, fue designada nueva Instructora (...), Técnico de Recursos Humanos, mediante Resolución de Alcaldía n.º 1042/2024, de 4 de julio de 2024. Posteriormente, por Decreto de Alcaldía de 14 de febrero de 2025, fue designado Instructor (...), Técnico de Personal, quien el 30 de abril de 2025 acordó la práctica de prueba testifical, celebrándose la comparecencia del testigo (...) el 6 de mayo de 2025.*

- *El 20 de mayo de 2025 se notificó a las interesadas el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, con un plazo de diez días para formular alegaciones.*

(...)

Con fecha 3 de junio de 2025, registro de entrada 2025-E-RC-3608, las reclamantes presentaron escrito de alegaciones al trámite de audiencia, ratificando la cuantía reclamada,

rebatando el informe técnico e insistiendo en la responsabilidad del Ayuntamiento por omisión de sus obligaciones de vigilancia, mantenimiento y seguridad».

5. Con fecha 9 de octubre de 2023 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora [«(...)»] con la que el Ayuntamiento tiene suscrito contrato de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

6. Como indica el órgano instructor, *«advertido que el trámite de audiencia conferido el 20 de mayo de 2025 no se había evacuado respecto de la entidad aseguradora, mediante oficio del Instructor de julio de 2026 se confirió a (...) trámite de audiencia por plazo de diez días, con traslado del informe del servicio, del acta de comparecencia del testigo y del escrito de alegaciones de las reclamantes. En su evacuación, (...) presentó escrito de alegaciones fechado el 16 de julio de 2026 (expediente M. V25248391), en el que, sin aportar prueba documental ni pericial alguna ni proponer la práctica de prueba, formula tres alegaciones y solicita la desestimación íntegra de la reclamación por: (i) que no ha quedado acreditado que el fallecimiento fuera consecuencia de un funcionamiento anormal del servicio público municipal, por cuanto el informe técnico no puede determinar el estado de la instalación en la fecha del accidente; (ii) que la apertura de la compuerta por particulares y la conducta de la víctima, advertida y no atendida, rompen el nexo causal; y (iii) que no existe prueba técnica de que la compuerta instalada fuera distinta de la proyectada ni de que el Ayuntamiento la modificara. La aseguradora no se ha pronunciado sobre la cobertura del siniestro».*

7. Consta en el expediente el traslado del escrito de alegaciones formulado por la aseguradora municipal a las reclamantes, habiéndose presentado por éstas escrito de alegaciones con fecha 29 de julio de 2026 en el que reiteran su petición *« (...) estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, declarando la responsabilidad del Ayuntamiento de Arico por el funcionamiento anormal del servicio público y reconociendo el derecho de esta parte a ser indemnizada en los términos interesados en el expediente».*

8. Figura en las actuaciones la correspondiente Propuesta de Resolución que se pronuncia en los siguientes términos:

« (...) Estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), (...) y (...), con los siguientes pronunciamientos:

1.º Declarar que concurren los requisitos legales para apreciar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Arico por el fallecimiento de (...), acaecido como consecuencia del accidente sufrido el 11 de agosto de 2013 en el charco de Las Listadas, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad solidaria que pudiera corresponder a las demás Administraciones Públicas intervinientes conforme al artículo 33 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

2.º Declarar que en la producción del daño concurre la intervención causal de la propia víctima, que incide en la relación de causalidad exigida por el artículo 32 de la Ley 40/2015 sin llegar a romperla, lo que determina la moderación de la responsabilidad del Ayuntamiento, que queda fijada en el 50% del total del daño.

3.º Reconocer a (...), madre del fallecido, una indemnización a cargo del Ayuntamiento de la Villa de Arico de TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS DIECINUEVE EUROS (36.219,00 euros).

4.º Desestimar la pretensión indemnizatoria de (...) y de (...), por no haber acreditado los presupuestos determinantes de la condición de perjudicadas conforme al criterio del Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 292/2021, de 24 de mayo, ni tener encaje en el Grupo IV de la Tabla I del sistema de valoración aplicable *ratione temporis*.

5.º La cantidad reconocida se actualizará, conforme al artículo 34.3 de la Ley 40/2015, mediante la aplicación del Índice de Garantía de la Competitividad desde el 12 de diciembre de 2013 hasta la fecha de la resolución que ponga fin al procedimiento. No se devengarán intereses de demora por el período de tramitación penal ni por el anterior a la reclamación».

9. Mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de julio de 2026, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de la Villa de Arico solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. Una vez examinado el contenido del expediente administrativo y previa valoración conjunta de la prueba practicada en las actuaciones, se estima que concurren los presupuestos exigidos en los arts. 139 y siguientes de la LRJAP-PAC para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños derivados del fallecimiento de (...). La apreciación conjunta de los antecedentes permite apreciar la existencia de un daño efectivo e individualizado, una relación causal jurídicamente relevante entre dicho daño y el funcionamiento de los servicios públicos municipales, el carácter antijurídico de la lesión producida y la inexistencia de circunstancias que permitan excluir la imputación del resultado a la Administración actuante.

Por lo que respecta al daño alegado, no existe controversia acerca de su realidad y efectividad. El material probatorio obrante en las actuaciones acredita que el perjudicado falleció como consecuencia del episodio de ahogamiento sufrido en el charco de «Las Listadas» el día de los hechos [11 de agosto de 2013], constituyendo ello un perjuicio cierto, individualizado y económicamente evaluable, en los

términos exigidos por el art. 139.2 LRJAP-PAC. Nos encontramos, por tanto, ante una lesión plenamente acreditada y perfectamente identificable en sus consecuencias personales y patrimoniales, sin que exista controversia alguna acerca de la producción del resultado dañoso cuya reparación se solicita.

Sentado lo anterior, la cuestión esencial consiste en determinar si dicho resultado puede ser imputado al funcionamiento de los servicios públicos municipales. A este respecto, resulta especialmente relevante que los hechos se produjeran en el charco de «Las Listadas», instalación destinada al disfrute ciudadano que venía siendo utilizada de manera habitual, constante y notoria como zona de baño por vecinos y visitantes. El estado de la Instalación era perfectamente conocido por el Ayuntamiento, que venía tolerando y asumiendo dicha utilización pública sin adoptar medidas suficientes para garantizar unas condiciones adecuadas de seguridad. No se trata, por tanto, de un espacio cuyo uso recreativo resultara desconocido para la Administración Municipal o ajeno a su ámbito de actuación, sino de un lugar integrado de hecho en la oferta de baño y esparcimiento del municipio.

Del mismo modo, las actuaciones practicadas ponen de manifiesto que el mecanismo de vaciado existente en el charco generaba un riesgo objetivo para los usuarios durante su funcionamiento. La apertura de la compuerta producía una corriente de succión capaz de arrastrar hacia el desagüe a las personas que se encontraran en sus inmediaciones, circunstancia que constituye precisamente el riesgo que terminó materializándose. A ello debe añadirse que dicho mecanismo podía ser accionado sin la existencia de controles efectivos por parte de la Administración municipal, llegando a producirse su manipulación por particulares sin una supervisión adecuada ni la adopción de medidas preventivas dirigidas a evitar la presencia de bañistas en el interior del charco durante la operación de vaciado.

Especial significación adquiere, además, el hecho de que la situación de peligro no resultaba imprevisible ni desconocida. Según resulta de la instrucción practicada, con anterioridad al accidente se habían formulado advertencias y quejas relativas a la situación de la compuerta y a los riesgos asociados a su funcionamiento. Ello revela que la peligrosidad existente era perfectamente cognoscible para la Administración municipal y que, en consecuencia, el Ayuntamiento disponía de elementos suficientes para valorar la necesidad de adoptar medidas correctoras. Sin embargo, no consta que se establecieran procedimientos específicos de control para la apertura de la compuerta, ni que se implantaran sistemas eficaces para impedir su accionamiento por terceros, ni tampoco que se señalizara adecuadamente el peligro

existente o se restringiera el uso de la instalación durante las operaciones de vaciado.

Las anteriores circunstancias permiten apreciar la existencia de una relación causal suficiente entre la actuación administrativa y el resultado producido. En efecto, el fallecimiento no aparece como consecuencia de un riesgo extraordinario o ajeno al ámbito de intervención municipal, sino como la materialización de un peligro inherente a una instalación pública cuya vigilancia, control y adecuada gestión correspondían al Ayuntamiento. La ausencia de medidas organizativas y materiales encaminadas a impedir el accionamiento incontrolado de la compuerta y a proteger a los usuarios frente a los riesgos derivados de dicha operación generó una situación de peligro que se proyectó de forma directa sobre el resultado finalmente producido. Existe, por tanto, una conexión causal jurídicamente relevante entre el funcionamiento del servicio público y el daño cuya reparación se pretende.

Concurre, igualmente, el requisito de la antijuridicidad del daño. La lesión sufrida no constituye un perjuicio que los afectados tuvieran el deber jurídico de soportar. Quienes utilizan una zona de baño abierta al uso público pueden legítimamente confiar en que la Administración competente ha adoptado las medidas razonablemente exigibles para prevenir riesgos graves previsibles derivados de las instalaciones existentes. El ordenamiento jurídico no impone a los ciudadanos la obligación de soportar las consecuencias derivadas de una insuficiente gestión de la seguridad en espacios de utilización pública, especialmente cuando, como sucede en este caso, el riesgo finalmente materializado era susceptible de identificación y prevención mediante una actuación diligente de los servicios municipales.

Por otra parte, tampoco concurre supuesto alguno de fuerza mayor capaz de excluir la responsabilidad administrativa. El fallecimiento no encuentra su origen en un fenómeno natural extraordinario, imprevisible o inevitable, sino en la materialización de un riesgo vinculado al funcionamiento de una instalación concreta y a la insuficiencia de las medidas de prevención y control establecidas para evitar sus efectos lesivos. Nos hallamos, por tanto, ante un acontecimiento encuadrable dentro del ámbito normal de previsión y actuación administrativa, lo que impide apreciar la concurrencia de una causa de exoneración de responsabilidad.

Finalmente, reviste particular relevancia el hecho de que, una vez producido el accidente, se procediera a adoptar medidas destinadas a impedir la repetición de sucesos similares, modificando sustancialmente las condiciones de funcionamiento y

acceso al mecanismo de vaciado. Sin que tales actuaciones posteriores puedan interpretarse como un reconocimiento de responsabilidad, sí constituyen un elemento de juicio que evidencia que el riesgo existente podía ser neutralizado mediante medidas de protección material razonablemente accesibles para la Administración. Ello refuerza la conclusión de que el resultado dañoso era evitable mediante una actuación diligente y acorde con las exigencias derivadas de la correcta prestación del servicio público.

En atención a todo lo expuesto, se considera que el fallecimiento de (...) constituye un daño efectivo, individualizado y antijurídico que guarda una relación causal suficiente con el anormal funcionamiento de los servicios públicos municipales. La Administración local, conocedora tanto de la existencia del riesgo como del uso habitual de la instalación por los bañistas, omitió la adopción de las medidas de prevención, vigilancia y control que razonablemente resultaban exigibles para evitar su materialización. Consecuentemente, concurren los requisitos establecidos en los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por los daños ocasionados.

Idéntica conclusión es alcanzada por el Ayuntamiento, al manifestarse en los siguientes términos [Fundamentos de Derecho quinto y sexto de la Propuesta de Resolución]:

«A la vista de la documentación y de la prueba practicada en el expediente, este Instructor tiene por acreditados los siguientes hechos esenciales:

— La zona conocida como charco de Las Listadas (Playa La Jaca, Arico) era utilizada habitualmente como lugar de baño por vecinos y visitantes, con conocimiento y tolerancia del Ayuntamiento, existiendo en 2013 cartelería que la catalogaba como tal.

— La infraestructura del charco fue construida por el Cabildo Insular de Tenerife y se ubica en dominio público marítimo-terrestre, correspondiendo al Ayuntamiento de Arico la competencia sobre vigilancia y seguridad de la zona de baño.

— El Ayuntamiento recibió escritos del Presidente de la Asociación de Vecinos La Listada advirtiéndole del mal estado de la compuerta y solicitando su sustitución, sin que adoptara medida alguna ni remitiera contestación antes del accidente.

— El 11 de agosto de 2013, (...), con discapacidad reconocida del 65 % (retraso mental ligero y trastorno afectivo), quedó atrapado en el conducto del charco al abrirse la compuerta para su vaciado, y falleció el 12 de diciembre de 2013.

— El vecino que abrió la compuerta avisó previamente a los presentes para que salieran del agua; (...) no atendió el aviso y se arrojó al agua en el momento de la apertura.

— Tras el accidente, el Ayuntamiento precintó la compuerta e instaló posteriormente una reja fija, asumiendo de facto el control y la gestión de la seguridad de la instalación.

Sentado lo anterior (...), la responsabilidad patrimonial de la Administración requiere: (i) la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado; (ii) que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; (iii) que el daño sea antijurídico; y (iv) la inexistencia de fuerza mayor. Se analiza a continuación la concurrencia de cada elemento.

A) Daño efectivo, evaluable e individualizado. Concorre un daño de la máxima entidad: el fallecimiento de (...) el 12 de diciembre de 2013, consecuencia directa del accidente de 11 de agosto de 2013. El daño es real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en las reclamantes, madre y hermanas del fallecido, según resulta del certificado de defunción y del informe del Instituto de Medicina Legal que acredita la causa del fallecimiento.

B) Relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público. La competencia municipal sobre la seguridad de las zonas de baño resulta del artículo 115.d) de la Ley 22/1988, según confirma el propio Servicio Provincial de Costas. El Ayuntamiento carecía en la fecha de los hechos del catálogo de playas exigido por el Decreto 98/2003, y la zona no contaba con las medidas de seguridad reglamentariamente exigibles ni con señalización informativa del riesgo.

Conviene detenerse en este punto, por cuanto pudiera oponerse que, no figurando el charco en el catálogo general de playas y zonas de baño marítimas de Canarias, no le resultarían exigibles las medidas de seguridad previstas en el Decreto 98/2003. Tal razonamiento no puede acogerse. La obligación de elaborar el catálogo, clasificando las zonas de baño en libres, peligrosas y de uso prohibido, incumbía precisamente al Ayuntamiento, y es su incumplimiento el que determina que la zona no figure catalogada. Admitir que la ausencia de catalogación exonera de las medidas de seguridad equivaldría a permitir que la Administración obtuviera un beneficio jurídico de su propia inactividad normativa, lo que resulta incompatible con la prohibición de ir contra los propios actos y con la finalidad tuitiva de la norma. El deber de seguridad no nace del catálogo: nace del uso público efectivo y tolerado de la zona como lugar de baño, que aquí está plenamente acreditado.

A ello se añade el conocimiento previo y constatado del riesgo, acreditado por los escritos de la Asociación de Vecinos La Listada advirtiendo del mal estado de la compuerta, que quedaron sin respuesta y sin actuación alguna; la tolerancia activa del uso público de baño, manifestada en el suministro municipal de materiales para la limpieza del charco; y las actuaciones posteriores al accidente —el precinto de la compuerta y su sustitución por una reja fija que impide el vaciado manual—, reveladoras tanto de la asunción de hecho del

control de la instalación como de la disponibilidad de medios para eliminar el riesgo antes de que se materializara.

(...) De cuanto antecede cabe concluir que el Ayuntamiento no adoptó las medidas de seguridad exigibles a un gestor diligente de una zona de baño de uso tolerado, generando un riesgo que la víctima no tenía el deber jurídico de soportar, y que existe relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio municipal y el daño producido, relación que ha de ponderarse conforme se razona seguidamente.

(...)

C) Antijuridicidad. El daño es antijurídico, pues no existe deber jurídico de soportar el fallecimiento de un familiar derivado del inadecuado estado de una instalación de acceso público y de la omisión por la Administración de sus obligaciones de vigilancia y seguridad (...).

(...)

La previsibilidad de que una zona de baño de uso público tolerado, sin control de acceso ni vigilancia alguna, fuera utilizada por personas con capacidad limitada de comprensión del riesgo —menores, personas mayores o personas con discapacidad— no rebaja el estándar de diligencia exigible a la Administración, sino que lo eleva. Precisamente porque el usuario medio de una zona de baño no puede presumirse advertido ni capaz de autoprotegerse, las medidas de seguridad, la señalización del riesgo y el control del mecanismo de vaciado resultaban exigibles con mayor intensidad. Ninguna de ellas existía. (...).

En el ámbito de la imputación municipal concurre, no una omisión aislada, sino una pluralidad de incumplimientos de especial entidad:

- La carencia del catálogo de playas exigido por el Decreto 98/2003.
- La ausencia de toda medida de seguridad, señalización o control de acceso sobre una zona de baño de uso público notorio.
- El conocimiento previo y documentado del concreto riesgo —las advertencias desatendidas de la Asociación de Vecinos La Listada sobre el mal estado de la compuerta—.
- La tolerancia activa de ese uso.
- La asunción de hecho del control de la instalación tras el accidente, reveladora de que disponía de medios para eliminar el riesgo antes de que se materializara».

2. Una vez afirmada la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de la Villa de Arico por el siniestro acontecido, procede pronunciarnos respecto al *quantum* indemnizatorio y su posible moderación por la contribución causal de la propia víctima a la producción del evento dañoso.

De las circunstancias concurrentes en el presente supuesto no permiten apreciar una verdadera concausa jurídicamente relevante imputable a la víctima que justifique una minoración de la indemnización procedente, debiendo atribuirse el resultado dañoso íntegramente al funcionamiento anormal del servicio público.

En efecto, aun cuando desde una perspectiva estrictamente fáctica pueda afirmarse que el accidente se produjo tras haberse introducido nuevamente la víctima en el charco una vez iniciada la maniobra de apertura de la compuerta, dicha constatación no resulta por sí sola suficiente para fundamentar una reducción de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La concurrencia de culpas no puede descansar exclusivamente en la existencia de una intervención causal de la víctima en la secuencia de los hechos, sino que exige que su conducta constituya una actuación jurídicamente relevante, dotada de una suficiente eficacia interruptiva o atenuadora de la imputación del daño al servicio público. Y ello no concurre en el presente caso.

Debe señalarse, ante todo, que el resultado producido se inserta plenamente en el ámbito del riesgo generado por la propia situación de peligro existente en la instalación. Nos hallamos ante una maniobra de vaciado de una zona de baño abierta al uso público que implicaba la generación de corrientes de succión con capacidad suficiente para arrastrar y atrapar a una persona en el conducto de evacuación de aguas, con potenciales consecuencias letales. La extraordinaria gravedad del riesgo inherente a dicha actuación imponía la adopción de medidas de seguridad particularmente rigurosas y eficaces destinadas a impedir que cualquier usuario pudiera acceder o resultar expuesto a la zona de peligro durante su ejecución.

Sin embargo, de los antecedentes obrantes en el expediente resulta que la protección dispensada se limitaba sustancialmente a una advertencia verbal efectuada por un vecino que procedía habitualmente a accionar la compuerta de vaciado. Ello supone que la efectividad del sistema preventivo descansaba exclusivamente en que todos los usuarios presentes atendieran correctamente el aviso recibido, comprendieran adecuadamente el alcance del riesgo existente y observaran en todo momento la conducta esperada durante el desarrollo de la maniobra. Tal planteamiento revela una evidente insuficiencia de las medidas de seguridad existentes, pues la prevención de un riesgo de tal magnitud no puede quedar confiada únicamente al comportamiento diligente de los usuarios.

En este sentido, resulta preciso recordar que las medidas de seguridad exigibles en una instalación de uso público no deben diseñarse exclusivamente para situaciones de comportamiento ideal o plenamente diligente de los ciudadanos, sino también para prevenir aquellos supuestos de error, distracción, inadvertencia, confusión, imprudencia o insuficiente percepción del peligro que razonablemente pueden producirse en un entorno frecuentado por una pluralidad indeterminada de personas. La presencia de menores de edad, personas de avanzada edad, personas con discapacidades físicas o psíquicas, o simplemente usuarios que no valoren correctamente el riesgo existente, constituye una circunstancia perfectamente previsible que ha de ser tomada en consideración al configurar las medidas de protección exigibles.

Desde esta perspectiva, la circunstancia de que la víctima volviera a introducirse en el agua una vez iniciada la maniobra de vaciado no puede calificarse como un acontecimiento anómalo, extraordinario o imprevisible ajeno al ámbito de riesgo cuya prevención incumbía a la Administración. Antes, al contrario, constituye precisamente uno de los supuestos que las medidas de seguridad adecuadas debían contemplar y neutralizar. Si la presencia de una persona en el charco durante la apertura de la compuerta generaba un riesgo mortal cierto, correspondía a la Administración arbitrar mecanismos materiales eficaces dirigidos a impedir físicamente el acceso a la zona de peligro mientras durara la maniobra, de forma que la producción del daño no quedara condicionada exclusivamente al correcto comportamiento de los bañistas.

Particular relevancia adquiere, asimismo, la circunstancia de que la persona fallecida tuviera reconocida una discapacidad psíquica significativa. Sin perjuicio de que existan indicios de que atendió inicialmente la advertencia efectuada y abandonó el charco junto al resto de los usuarios, ello no permite concluir sin más que comprendiera efectivamente la naturaleza, intensidad y alcance del riesgo generado por la apertura de la compuerta. Pero incluso prescindiendo de esta consideración, lo verdaderamente determinante es que la eventual actuación errónea, imprudente o insuficientemente consciente de un usuario constituye precisamente uno de los factores que la Administración estaba obligada a prever al organizar las condiciones de seguridad de la instalación -especialmente, durante las operaciones de vaciado del charco-. No puede, por tanto, trasladarse a la víctima las consecuencias derivadas de una situación de peligro que el propio sistema de prevención debía estar diseñado para evitar.

En definitiva, la conducta de la víctima no introdujo un riesgo nuevo, autónomo y extraño al funcionamiento del servicio público, sino que únicamente permitió la materialización del mismo riesgo cuya existencia imponía a la Administración el deber de adoptar medidas de protección adecuadas. El daño producido se revela, así, como la concreción del riesgo propio de una instalación pública insuficientemente asegurada durante la ejecución de una maniobra [vaciado del charco] objetivamente peligrosa y potencialmente letal.

Por todo ello, puede sostenerse fundadamente que la reintroducción de la víctima en el agua no constituye una concausa jurídicamente relevante susceptible de moderar la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino una circunstancia que se integra plenamente en el ámbito de previsibilidad del riesgo que correspondía evitar al servicio público. Consecuentemente, el resultado lesivo debe imputarse íntegramente al funcionamiento anormal de la instalación y a la insuficiencia de las medidas de seguridad establecidas para el desarrollo de la maniobra de vaciado, sin que proceda efectuar reducción alguna de la indemnización por razón de una supuesta concurrencia de culpas.

A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que procede indemnizar a la madre del fallecido en la cantidad íntegramente reclamada por ésta [72.438 €].

Esta cuantía que ha de actualizarse en el momento de dictar Resolución, con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y a la que han de añadirse de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, que se calcularán con arreglo a lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, todo ello de conformidad con lo establecido en el art. 34.3 LRJSP.

3. Por lo demás, y en lo que respecta al resarcimiento de los daños irrogados a las hermanas del Sr. (...), resulta pertinente compartir los razonamientos jurídicos expuestos en el apartado D) del Fundamento de Derecho octavo de la Propuesta de Resolución:

«Procede desestimar su pretensión indemnizatoria, por las siguientes razones.

En primer lugar, el Grupo IV de la Tabla I del baremo de 2013, aplicable al caso, no contempla al hermano mayor de edad como perjudicado cuando existe ascendiente supérstite: únicamente reconoce indemnización, y por importe de 19.115,19 euros, “a cada hermano menor de edad en convivencia con la víctima”. Ambas reclamantes son mayores de

edad, por lo que carecen de encaje en el grupo aplicable. La cantidad de 20.696,00 euros que reclaman para cada una no responde a concepto alguno del baremo invocado ni se acompaña de desglose o fundamento.

En segundo lugar, y con arreglo al criterio del Dictamen 292/2021, la condición de perjudicado por causa de muerte no deriva automáticamente del vínculo de parentesco, sino que exige la acreditación de una relación real de convivencia, dependencia económica, asistencia o socorro recíproco que individualice un daño moral propio. Ni en la reclamación inicial (...) ni en el escrito de alegaciones evacuado en el trámite de audiencia (...) han acreditado las reclamantes convivencia con el fallecido, dependencia económica ni relación alguna de asistencia o socorro recíproco, pese a haber dispuesto de trámite de audiencia al efecto.

La desestimación se funda, por tanto, en la falta de acreditación de los presupuestos de la condición de perjudicada, y no en la negación del vínculo afectivo, cuya existencia no se cuestiona».

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución se estima parcialmente conforme a Derecho, procediendo el reconocimiento de una indemnización por importe de 72.438 €, por las razones expuestas en el Fundamento Jurídico IV del presente Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. JULIO PÉREZ HERNÁNDEZ, SOBRE EL DICTAMEN 382/2026, DE 15 DE OCTUBRE, DEL PLENO, RELATIVO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL INICIADO POR LA RECLAMACIÓN DE INDEMNIZACIÓN FORMULADA POR (...), (...) Y (...), POR LOS DAÑOS OCASIONADOS COMO CONSECUENCIA DEL FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL (EXP. 331/2026 ID).

1. El dictamen considera procedente atribuir al Ayuntamiento de Arico la responsabilidad íntegra de indemnizar a la reclamante por la muerte de su hijo.

La muerte ocurrió en 2013. El fallecido, que tenía entonces 33 años y padecía limitaciones y deficiencias cognitivas, fue arrastrado o succionado por el agua de una piscina natural que estaba siendo vaciada, y murió unos meses después. El dictamen reconoce a su madre, cuya reclamación originó el expediente, el derecho a ser resarcida por el Ayuntamiento, porque considera que el daño sufrido por ella ha sido consecuencia del funcionamiento, anormal en este caso, del servicio público municipal.

En este voto particular no se discrepa de esta conclusión ni de los razonamientos que conducen a ella y que se exponen, en el propio dictamen, de modo (a mi parecer) convincente y concluyente, a través de un detallado curso argumental con el que mi coincidencia es completa. Más aún (también a mi juicio), la exposición de los fundamentos del modo ordenado y sucesivo que se desarrolla armoniosamente en el dictamen es muy merecedora de ser atendida por la administración destinataria del dictamen, aunque como es sabido este no sea vinculante para ella.

Tampoco se disiente, por tanto, de la réplica o rechazo del Consejo a la Propuesta municipal de considerar que la conducta de la propia víctima contribuyó a ocasionar el resultado final y que -si así fuera- la responsabilidad del ayuntamiento debería quedar atenuada o minorada pues la condición de causa del desenlace fatal se compartiría entre la propia víctima y la administración, por partes iguales.

No hay disenso con el dictamen aprobado y se comparte su argumentación, la cual, lejos de considerar que la conducta de la víctima fue *concausa* de su muerte y por tanto del daño que se produjo a la madre, sostiene razonadamente que aquel resultado lamentable fue efecto exclusivo del funcionamiento anómalo del servicio público, y este es legalmente la única causa del daño sufrido por la reclamante, por lo que el resarcimiento completo incumbe a la administración municipal, sin minoración de su responsabilidad ni de la indemnización que deba abonarse a la madre del fallecido.

En ello no hay discrepancia de este voto particular con la opinión mayoritaria y se entiende que el contenido primero que la ley (81,3 LPACAP) impone a nuestros dictámenes (*“pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida”*) ha sido debidamente expuesto -a mi parecer- por la mayoría.

2. Pero sí hay discrepancia con el dictamen sobre el segundo objeto que la ley somete al Consejo, que es *“pronunciarse [también] ... en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley”*.

Sobre ello, tras desechar la existencia de *concausa*, el Dictamen se limita a formular esta afirmación:

“A la vista de cuanto se ha expuesto anteriormente, se entiende que procede indemnizar a la madre del fallecido en la cantidad íntegramente reclamada por ésta [72.438 €].”

Sin embargo, nada hay en el dictamen que conduzca a la procedencia en derecho de fijar esa cifra (72.438 €) y solamente se razona -como se ha dicho y se comparte- sobre la atribución íntegra, al 100 %, al ayuntamiento de la responsabilidad de abonar toda la indemnización que deba recibir la reclamante.

Este voto particular se formula porque se discrepa de esta afirmación.

3. Las razones de la discrepancia son las siguientes:

3.1. La fijación de la indemnización carece de motivación: no se expresan los fundamentos que llevan al dictamen a estimar procedente la cifra de 72.438 €, y no otra. A mi parecer, con ello se incumplen las exigencias legales de motivación y el Consejo se aparta de su consistente práctica de exponer con claridad y con detenimiento los fundamentos y razones que conduzcan a sus conclusiones.

3.2. La carencia de motivación permite o más bien induce al lector del dictamen a pensar que el Consejo comparte la motivación contenida en la Propuesta de Resolución, según la cual aunque la reclamante podría tener derecho a percibir una cifra superior a la indicada, la administración no puede reconocérsela porque ha de limitarse a la suma que fue reclamada. El voto particular, especialmente, se formula frente a la suma de esta afirmación y del silencio del Consejo. Esta impresión del lector no será forzada ni imaginaria, sino todo lo contrario, más bien resulta forzosa u obvia y de ella se desprende que el Consejo hace suyo sin reproche alguno el razonamiento municipal, que este voto particular estima carente por completo de fundamento, carencia que es la razón principal de su formulación. Puesto que es impensable que el Consejo no tenga una motivación de su criterio y no lo fundamente en una cierta doctrina, el lector del dictamen la buscará en el expediente, en el que sí consta una motivación, y creerá que el Consejo la ha compartido o no discrepado porque, cuando ha sostenido en su dictamen un criterio distinto del propuesto por la administración -inexistencia de concausa- lo ha dicho y lo ha razonado. Si, en cambio, no contradice este sobre la cuantía, es que lo acepta.

3.3. Con todo ello se priva a la reclamante de percibir la indemnización que la propia administración considera procedente, que resulta del expediente y que le sería debida.

4. La exigencia de motivación, con distintas formas y alcances, es aplicable a todos los poderes públicos, como instrumento que sirve a la proscripción de la arbitrariedad. El Consejo Consultivo la satisface de modo asiduo y tenaz, y los fundamentos de sus resoluciones, detallados y explícitos, así lo acreditan.

No la hay en este dictamen que fija una cantidad concreta (72.438 €).

Pero sí se halla en el expediente, que propone que se indemnice a la reclamante en el 50 % de la suma citada, porque se parte -en la Propuesta- de que la responsabilidad municipal es resarcir solo el 50 % del daño. El Consejo, que rechaza esta división de la responsabilidad en dos concausas, dobla la suma para llegar al 100 %, pero nada dice de qué razones o cálculos conducen a ella, por lo que -ha de insistirse- no discute y hace suya la del ayuntamiento, que es esta:

«(...) madre del fallecido. Ostenta la condición de perjudicada principal, cuyo daño moral se presume sin necesidad de mayor acreditación. La cantidad que reclama, 72.438,00 euros, es inferior a la que le correspondería conforme al Grupo IV de la Tabla I del baremo de 2013 en cualquiera de sus dos modalidades — 105.133,53 euros de mediar convivencia, 76.460,74 euros sin ella—, y ello sin computar el factor de corrección por perjuicios económicos de la Tabla II, aplicable de hasta el 10 % a cualquier víctima en edad laboral, aunque no se justifiquen ingresos. Siendo la pretensión inferior a la cuantía de baremo y no pudiendo el órgano resolutorio conceder más de lo solicitado, en virtud del principio de congruencia, procede acoger íntegramente la base indemnizatoria de 72.438,00 euros».

Aunque pueda decirse que la motivación es escueta, al menos existe:

“...no pudiendo ...conceder más de lo solicitado, en virtud del principio de congruencia...”

5. Suele entenderse que el principio de congruencia -aunque ni la Propuesta ni el dictamen lo mencionan- se contiene en el precepto del art. 88, 2 LPACAP, que ordena que la resolución de los expedientes sea *congruente con las peticiones formuladas por el interesado*.

Sin embargo - y esta es la razón del voto particular, pues sin ella ninguna otra lo hubiera merecido- ni la norma, ni el principio, ni la jurisprudencia, ni la doctrina consultiva, ni los precedentes en que este mismo Consejo ha citado la exigencia de congruencia [DCC 453/2019 y 231/2024] conducen a la imposibilidad de rebasar el

importe económico de la indemnización solicitada por el perjudicado, en los términos en que se ha hecho en el expediente y se ha considerado ajustado a derecho por el Consejo Consultivo. La consecuencia es que, sin consignar ningún fundamento, se priva a la reclamante y perjudicada de una parte de la indemnización a que tiene derecho.

Ni en el expediente ni en el dictamen se consignan citas en favor de la interpretación de la congruencia que sea impositiva de otorgar, en vía administrativa, más de lo que se solicitó.

En sentido contrario -que es el que se quiere defender en este voto particular- pueden verse:

-La **STS 22 03 de 2004**, invocada en otras posteriores y por otros órganos y en dictámenes consultivos:

«Esta Sala ha declarado repetidamente (sentencia de 19 de febrero de 2002 y las que en ella se citan) que el principio de congruencia no tiene en el ámbito administrativo un alcance tan estricto como en el jurisdiccional porque la Administración debe decidir todas las cuestiones que deriven del expediente en función del interés público implicado, con el único límite de no agravar la situación inicial del solicitante, algo que, como es obvio, no sucede en el presente caso.»

-La **STSJ Madrid 03 08 2018**, una de las varias que invocan la anterior:

«Cabe recordar que, según ha señalado igualmente la jurisprudencia, el funcionamiento y alcance de la incongruencia omisiva no opera en el caso de las resoluciones administrativas -incluidas las resoluciones económico-administrativas- de igual modo que lo hace en las resoluciones judiciales. Así lo afirma, entre otras muchas, la Sentencia de 22 de marzo de 2004, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 7280/2005), conforme a la cual "esta Sala ha declarado repetidamente (sentencia de 19 de febrero de 2002 y las que en ella se citan) que el principio de congruencia no tiene en el ámbito administrativo un alcance tan estricto como en el jurisdiccional".

En el mismo sentido se pronuncia el Alto Tribunal en su Sentencia de 26 de noviembre de 1997 (rec. 277/1990), que recuerda cómo "una ya vieja sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 25 de mayo de 1966, afirma que el principio procesal de congruencia en las resoluciones administrativas, tal y como se perfila clara y expresamente en los arts. 93 y 119 de la LP A, es distinto del que rige en el proceso judicial ordinario, ya que el órgano decisor administrativo no está tan rígidamente

ligado a las pretensiones de las partes ni constreñido a actuar estricta y exclusivamente ateniéndose sólo a la cuestión o cuestiones planteadas por los interesados.»

Las anteriores resoluciones y su doctrina versan sobre la aplicación general del principio de congruencia, pero esta regulación general, sea más o menos estricta, ha de ceder o atemperarse para cumplir la ley especial que regula la responsabilidad patrimonial, sujeta al principio de reparación integral, derivado de las normas de los artículos 32 y 34 LRJSP.

-Así puede también citarse el **Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, nº 138, de 13 de marzo de 2024:**

«Este principio “no tiene en el ámbito administrativo un alcance tan estricto como en el jurisdiccional porque la Administración debe decidir todas las cuestiones que se deriven del expediente en función del interés público implicado, con el único límite de no agravar la situación inicial del solicitante”, (por todas, Sentencia de 22 de marzo de 2004).»

-Igual criterio había sostenido el CCCyL en dictámenes anteriores, p. ej. el de **Dictamen CCCyL 16 01 2014:**

«Respecto al importe de la indemnización, la cuantía reclamada (9.248,61 euros) es inferior a la propuesta por la Administración (9.334,46 euros), por lo que esta circunstancia podría interpretarse como una falta de aplicación del principio de congruencia.

Sin embargo, como ha tenido ocasión de señalar este Consejo en otras ocasiones, la obligación de la Administración de actuar conforme al principio de congruencia ha sido matizada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, al declarar reiteradamente que dicho principio “no tiene en el ámbito administrativo un alcance tan estricto como en el jurisdiccional porque la Administración debe decidir todas las cuestiones que se deriven del expediente en función del interés público implicado, con el único límite de no agravar la situación inicial del solicitante (...)”, (por todas, Sentencia de 22 de marzo de 2004). En consecuencia, habrá que atender a la documentación obrante en el expediente en cada caso.»

-Parecida doctrina y expresiones similares se hacen por el **Consejo de Estado en el DCE 456/2029, de 4 7 2019**, en el que advierte que administración puede iniciar

de oficio un expediente de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, es decir, sin que medie solicitud de un particular perjudicado:

«...el marco de decisión de la sentencia [no] era necesariamente el mismo que el de la resolución administrativa, puesto que mientras el primero estaba vinculado al principio de congruencia, delimitado por las pretensiones formuladas y los motivos que fundamentaron el recurso (artículo 33.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), el ámbito de actuación de la Administración no estaba delimitado por aquella demanda (que, por lo demás, no obra en este expediente): nótese que la Administración puede, incluso, iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 65 de la Ley 39/2015 y 142.1 de la Ley 30/1992).»

En la **STS 23 11 2012** se contiene doctrina de la que cabe deducir que la petición del reclamante de indemnización en vía administrativa no le impide demandar luego, en vía judicial, una cantidad distinta:

«En modo alguno podemos aceptar este razonamiento. No tiene ningún amparo legal esa pretensión de que las cantidades reclamadas en las primitivas solicitudes de revisión de oficio, que es a lo que se refiere la propuesta de resolución, puedan limitar las cantidades que se reclaman en esta demanda, en la que se solicita la declaración de responsabilidad patrimonial y que es el escrito rector de este proceso. Como esas cantidades están, además, avaladas por la prueba incorporada a los autos (informes de la Habilitación ya comentados), no es posible acceder a la reducción de las cuantías defendida por el Abogado del Estado.»

6. Es obligado hacer referencia, dada la naturaleza del daño reclamado -daño moral por la muerte de un hijo- a la relevancia que tiene en este supuesto la aplicación del baremo del Real Decreto Legislativo 8/2004, tras su reforma por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, con arreglo a la STS 17 6 2025, en cuanto con él se proporciona un sustento objetivo a la determinación del cálculo de la indemnización.

Su utilización viene propuesta por la propia LRJSP (34,2), como es sabido, y sin duda -lo acredita también la experiencia del propio Consejo Consultivo de Canarias- el baremo facilita la objetividad y la motivación de las valoraciones, aleja cualquier posible subjetividad o incluso arbitrariedad en que pueda incurrirse cuando la inexistencia de un daño físico, tangible, material, impide una evaluación pericial precisa, como ocurre en este caso, en que se valora el daño sufrido por una madre por la muerte de su hijo. El propio TS, mediante un explícito cambio de su doctrina,

ha venido a impulsar la aplicación del baremo actual, aunque los hechos sean anteriores- en ámbitos distintos del tráfico de vehículos, subrayando la facilitación de la motivación de la cuantificación de los daños y el cumplimiento del principio de reparación íntegra: «La razón por la que se acude al baremo en sectores ajenos a la circulación, en donde no es vinculante, es porque el baremo aporta criterios de valoración que facilitan la motivación de la cuantificación de los daños.» (STS 951/2025, de 17 de Junio de 2025).

Por ello y por otras consideraciones expuestas en la misma sentencia, se establece por el Tribunal Supremo lo siguiente:

«Ahora la sala, reunida en pleno, considera que procede modificar la doctrina anterior en el sentido de declarar que cuando así se solicite, procede la aplicación orientativa del sistema introducido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, para valorar los daños producidos en ámbitos ajenos a la circulación, en los que la aplicación del baremo no es obligatoria, aunque los hechos por los que se reclama tuvieran lugar antes de la entrada en vigor de la Ley.»

La aplicación del baremo actualmente vigente puede entrañar una corrección de las cantidades calculadas por el instructor en este expediente. Ha de notarse que la propuesta de resolución parte de la cantidad propuesta por la propia reclamante, quien dice que ha sido ajustada al baremo del año 2013, con los comentarios y observaciones que constan en la propuesta, que menciona incluso la posibilidad de que puedan sumarse a la cantidad básica ciertos porcentajes.

No se advierte, por ello, que los criterios de actualización que se derivan de la STS de 2025 citada hayan sido tenidos en cuenta y aplicados, por lo que es procedente esclarecerlo y determinar, finalmente, la cantidad que correspondería percibir a la reclamante.

Por todo lo anterior, este Consejero disiente respetuosamente del parecer mayoritario y formula voto particular sosteniendo que, en este caso, procede calcular nuevamente la indemnización debida a la reclamante por la muerte de su hijo, sin limitarla a lo solicitado por ella en su reclamación inicial, y resolver que su abono incumbe íntegra y exclusivamente a la administración municipal.