Consejo Consultivo de Canarias

# D I C T A M E N 6 8 / 2 0 2 4

**(Sección 1.ª)**

**San Cristóbal de La Laguna, a 6 de febrero de 2024.**

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana 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 viario (EXP. 620/2023 ID)*[*].

## F U N D A M E N T O S

### I

**1.** El dictamen solicitado tiene por objeto la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado por el Ayuntamiento de San Bartolomé de Tirajana, tras presentarse reclamación de indemnización por daños como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario, de titularidad municipal, cuyas funciones le corresponden en virtud del art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).

**2.** La interesada reclama la completa indemnización de los daños sufridos, cuya cuantía valora en 12.205,93 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Sr. Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

**3.** En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución, resulta 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 (LRJSP), el art. 54 LRBRL, la Ley

[*] **Ponente: Sr. Suay Rincón.**

14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias (LMC).

**4.** En el procedimiento incoado, la afectada ostenta la condición de interesada en cuanto titular de un interés legítimo [art. 4.1.a) LPACAP], puesto que reclama por los daños sufridos como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento del servicio público viario municipal. La legitimación pasiva le corresponde a la Administración municipal, por ser la titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño [arts. 25.2.d) y 26.1.a) LRBRL].

**5.** El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario por lo que correspondería al Sr. Alcalde la resolución del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, salvo que en el Reglamento Orgánico Municipal se disponga otra cosa, según dispone el art. 107 LMC.

**6.** Además, el citado daño es efectivo, evaluable económicamente e individualizado en la interesada, de acuerdo con lo prescrito en el art. 32.2 LRJSP.

**7.** El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde la producción del daño, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se presentó el 1 de julio de 2022 respecto de unos daños ocasionados el 4 de julio de 2021, por lo que se cumple el requisito de no extemporaneidad.

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

## II

En lo que se refiere a los antecedentes de hecho en la reclamación formulada por la interesada, se manifiesta que son los siguientes:

*«PRIMERO.- Que alrededor de las 15:00 horas del día 4 de julio de 2021, mientras transitaba por las escaleras de acceso a la Playa del Pirata situada en medio San Agustín y de la Playa del Águila, me resbalé por el mal estado de las escaleras, y al caer me hice un corte profundo en cara externa distal de su MMII derecho a la altura del maléolo tibial externo, donde se visualiza el hueso y los tendones. Llevaba cuidado, calzaba unas zapatillas deportivas y no iba cargada.*

*La caída se produce como consecuencia del mal estado en que se encuentra la escalera de acceso a la playa, a lo que hay que añadir el deficiente mantenimiento de dicho acceso por parte de la Administración competente.*

*Que en ese momento transitaban por la misma escalera varias personas que vieron como sucedió todo, entre los testigos estaba (...) con DNI, (...), que me acompaño en todo momento hasta que llegó la ambulancia.*

*Por la caída me realizo un corte profundo en cara externa distal de MMII derecho a la altura del maléolo tibial externo (tobillo).*

*Se avisa al 112 y me la trasladan de urgencias al C.S. de Maspalomas.*

*También se personó una patrulla de la Policía Local los cuales me auxiliaron hasta que llegaron los técnicos de la ambulancia.*

*La policía local emitió informe con número 419-2021.*

*Sobre la 16:00 aproximadamente soy atendida en el centro de salud de Maspalomas por el doctor y la enfermera en funciones, me limpian la herida, me aplican anestesia y me dan 10 puntos de sutura, dejando un drenaje. Me pautan antibiótico durante 5 días y reposo domiciliario y me indican que a las 48 horas vaya por mi centro de salud y allí me realizarán la cura.*

*En el CS de Maspalomas se me diagnostica de herida profunda a nivel del tobillo sin lesión tendinosa asociada. Se me realiza cura, desinfección y 10 puntos de sutura 3 ceros. Es importante significar que en ningún momento me realizaron RX para verificar que no hubiera lesión tendinosa asociada.*

*SEGUNDO.- Que la evolución de las heridas causadas ha sido la siguiente:*

*-El 6 de julio asisto al Centro de Salud de Arucas para la cura de la herida.*

*-El 7 de julio vuelvo a realizarme otra cura en el Centro de Salud de Arucas.*

*• El 13 de julio acudo a cita con mi médico de cabecera en el Centro de Salud de Arucas. Según el doctor la herida presenta inflamación, pero está bien, me indica que continúe con las curas y se proceda a la extracción de los puntos el jueves 15 de julio. Yo le indico que me duele y me molesta mucho la herida y que noto que no estoy evolucionando bien. Este día inicio deambulación con muletas.*

*• El 15 de julio acudo al Centro de Salud de Arucas, donde me retiran los puntos de sutura.*

*-El 19 de julio asisto a urgencias del Hospital (...) para que un traumatólogo me examine la herida ya que presentaba mal aspecto y el dolor que sentía era muy intenso y persistente. Me revisan y me indican que tengo una infección, me curan, me vuelven a tapar la herida, me pautan un antibiótico 5 días y me indican que el miércoles día 21 pase por consultas externas para revisar la herida y realizar cura.*

*• El 21 de julio, acudo a urgencias del HOSPITAL NEGRÍN ya que el dolor sigue persistiendo y la herida sigue empeorando. Allí me examinan en el Servicio de Traumatología y me tienen que intervenir, con anestesia local, me abren la herida y la limpian y vuelven a cerrar con puntos de sutura, me ponen antibiótico intravenoso y antitetánica. Me pautan mantener pierna elevada y no cargar peso.*

*-El 23 de julio de 2021 acudo al Hospital Dr. Negrín y soy vista por el dolor que siento y la mala evolución. Me limpian la herida y me retira un punto de sutura. Me atiende el Jefe de cirugía plástica del Hospital Dr. Negrín y el traumatólogo que me realizó la intervención quirúrgica.*

*-El 26 de julio de 2021 acudo a urgencias del Hospital Dr. Negrín y soy atendida en el Servicio de Traumatología por dolor y mala evolución. Área necrótica delimitada. Cierre por segunda intención. Se pauta reposo y evitar estar de pie mucho tiempo.*

*-El 30 de julio de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 31 de julio de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 1 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 2 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 3 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 4 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de la herida.*

*-El 6 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 9 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 11 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 13 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 17 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 20 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 26 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 30 de agosto de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 3 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 10 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 15 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 28 de septiembre de 2021 acudo al CS de Arucas para cura de herida.*

*-El 7 de octubre de 2021 acudo al CS de Arucas por inflamación en el tobillo derecho y recibo el alta médica.*

*Durante todo el proceso he sufrido grandes dolores en la zona e insomnio provocado por el dolor, he tenido que parar el proceso de estudio que estaba realizando para las oposiciones, rechazar una oferta de trabajo por estar convaleciente y no poder andar sin muletas ni permanecer mucho rato de pie.*

*A fecha actual sigo con molestias e inflamación en el tobillo que me produce dolor y cojera.*

*Actualmente pendiente de resultado de pruebas de RX Y ECOGRAFÍA DE TOBILLO, solicitadas por traumatólogo en mayo de 2022.*

*TERCERO.- Que recibí el alta médica el pasado 7 de octubre de 2021.*

*CUARTO.- DESCRIPCIÓN DE LAS LESIONES/SECUELAS.- Como consecuencia de los hechos descritos se me han ocasionado los daños y secuelas siguientes:*

*• Herida de 6x2 cm en borde externo pie derecho.*

*• Mecanismo de producción por contusión directa sobre MMII derecho con herida en cara externa de la extremidad a la altura de maléolo tibial, lesión cicatricial de 6 x 2 cm, hipercrómica y queloidea.*

*• Edema secundario a la lesión que me produce una cojera leve.*

*QUINTO.- CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN. Que se reclama una indemnización por los daños causados de DOCE MIL DOSCIENTOS CINCO EUROS CON NOVENTA Y TRES CÉNTIMOS DE EURO-12.205,93- euros más intereses del artículo 20 de la LCS, o en su defecto, los correspondientes desde la interposición de la presente reclamación. Y ello de conformidad con lo prevenido por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, y tomando como base para el cálculo de la misma, el baremo vigente para el año 2021 (BOE Nº43 de 19 de febrero de 2021) fijado por la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículo de Motor, (Ley 30/1995 de 8 de noviembre), ya que en ausencia de norma vinculante que establezca un baremo a seguir, éste es el parámetro más utilizado por los Tribunales para cuantificar la indemnización por los daños causados a las personas derivados de responsabilidad civil extracontractual».*

## III

**1.** En cuanto al procedimiento, se inició con el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por la interesada el día 1 de julio de 2021.

**2.** En el presente procedimiento obra el informe del servicio de vías y obras del Ayuntamiento en el que se afirma que «Tales vías de acceso datan, al menos, de hace más de cuatro décadas siendo por tanto anteriores a cualquier tipo de normativa contractual de obligado cumplimiento, más que por las labores propias de

conservación y mantenimiento. La mayoría de la longitud de la zona de acceso se encuentra pavimentada de hormigón visto, algunos tramos en tierras y otros forrados con pavimento. El estado del pavimento de hormigón varía, siendo en su mayoría un hormigón con textura rugosa a lo largo del paseo, téngase en cuenta que gran parte del paseo está permanentemente sometido a la acción del oleaje y los efectos climáticos adverso existiendo escalones en carrera de marea, hecho por el cual se puede justificar la existencia de zonas en mejor o peor estado de conservación.

Notar que el Ayuntamiento ha ejercido y ejerce las labores propias de advertencia de la zona mediante señalética y balizamiento cuando se requiere las mismas.

En este caso concreto, hacer notar que la presencia de pavimentos de texturas lisas pudieran dar lugar a un mayor número de incidentes en la misma, al ser una zona que frecuentemente se encentra mojada».

**3.** Así mismo, se acordó la apertura del periodo probatorio, practicándose la prueba testifical propuesta por la interesada, la cual consta reproducida en el expediente de la siguiente manera:

*«En las Oficinas municipales, servicio de responsabilidad patrimonial, siendo las 12:30 horas comparece (...) con DNI (...), en calidad de testigo de la caída que sufrió (...), con DNI (...), el pasado 4 de julio de 2021 que ha dado origen a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial donde se acordó oírle en declaración. Asiste la letrada de la reclamante, (...).*

*Preguntada por la relación que mantiene con la reclamante manifiesta que es amiga íntima de la misma (...)*

*Preguntada si vio como se cayó que iba detrás de su amiga, cuando vio que se resbaló, y que con la gravilla o tierrilla se cayó. Se hizo una herida en el tobillo con el filo de una laja (...)*

*Preguntada si apreció los carteles de precaución y peligro manifiesta que no, que no vieron cartel alguno (...)*

*Preguntada por donde sucedió la caída (se le muestran fotos) que identifica aproximadamente la zona de caída, y manifiesta que no fue con el filo de una laja, sino con el filo de un escalón. (...)*

*Preguntada por si la reclamante iba cargada con bártulos propios de la playa manifiesta que no, que sólo el bolso de playa. (...)*

*Preguntada por la letrada que calzado llevaba el día de los hechos, manifiesta que unas playeras deportivas.*

*Preguntada por la letrada si el día de los hechos la playa estaba abierta al uso de las personas manifiesta que sí.*

*Preguntada por la letrada si vieron el estado de la escalera manifiesta que no es la primera que accedían por el mismo sitio, con el cuidado del estado dado que el acceso está mal».*

**4.** En el presente caso, tras la instrucción del procedimiento no se le ha otorgado a la interesada el preceptivo trámite de vista y audiencia.

**5.** En este caso, se han emitido dos Propuestas de Resolución, los días 12 y 14 de diciembre de 2023.

Además, en el expediente obra el denominado Decreto Informe-Propuesta de Resolución, que únicamente tiene por objeto ordenar la remisión de la Propuesta de Resolución a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo Dictamen, incorporando el referido Decreto el texto de la Propuesta de Resolución.

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

# IV

**1.** La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada al considerar el órgano instructor que no concurre nexo causal existente entre el daño causado y el funcionamiento del servicio municipal puesto que, básicamente, entiende que el hecho lesivo se debe a la negligencia de la interesada.

En relación con la cuestión de fondo, consta en la Propuesta de Resolución que *«En primer lugar, el día 4 de julio de 2021, acudieron al lugar, donde se produjo la caída de (...), la Policía Local y el Servicio de Urgencias Canario (SUC). El informe realizado por la Policía Local se limita a explicar los hechos acaecidos según lo manifestado por la accidentada. En este sentido, dicho informe hace alusión a dichas manifestaciones pero, la Policía Local no realiza una inspección ocular del lugar y por tanto, no expresa si existe un mal estado o no de la escalera. Asimismo, el Servicio de Urgencias Canario (SUC), en su informe, detalla el procedimiento realizado desde la recepción de la llamada, por la caída de la accidentada, hasta la asistencia de ésta. Del mismo modo que sucede con el informe de la Policía Local, el Servicio de Urgencias no realiza ningún tipo de aclaración sobre el buen o*

*mal estado de la escalera. Ante esto, queda acreditada la existencia de una supuesta caída pero no, que la causa de ésta haya sido el supuesto "mal estado de la escalera" alegado por la recurrente.*

*En segundo lugar, durante la comparecencia de la testigo (...), ésta indicó que no era la primera vez que accedían a la referida playa por el ya mencionado acceso, por lo que se presupone que debían conocer el estado de la escalera antes de la caída y que el accidente ha debido producirse a causa de la propia negligencia del recurrente, quien era conocedor del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona. En relación con lo argumentado, cabe destacar que los hechos ocurrieron en las horas centrales del día (15:00 horas), y en condiciones que no consta que impidiesen la amplia visibilidad de las escaleras, por lo que "la tierra y gravilla", palabras utilizadas por dicha testigo, serían perfectamente apreciables si se hubiese prestado la normal atención a la deambulación. En este sentido, la Audiencia Nacional en la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1º, en la Sentencia de 9 de enero de 2009, expresa, transcrito literalmente que: "cierto desgaste en el perfil de algunos escalones tampoco puede considerarse como especialmente peligroso ni causa de accidente alguno. Por lo demás, resulta que el hecho de que las escaleras estén húmedas o tengan restos de arena no puede considerarse, tampoco, como deficiente mantenimiento y ello pues no se olvide que se trata de unas escaleras de acceso a una playa". De las fotografías aportadas por la accidentada, no parece deducirse que exista un mal estado de conservación porque la escalera en cuestión cuenta con barandilla en buen estado a ambos lados, permitiendo a sus usuarios agarrarse para mayor seguridad, extremo éste que no fue mencionado en el escrito presentado por (...), por lo que se presume que no hizo uso de las mismas al utilizar las escaleras. Es decir, esta conducta de la propia víctima, pudo haber sido determinante del daño sufrido, ya que podría haber evitado dicho daño. De igual modo, el paseo de la Playa del Pirata contaba con señalización de precaución debido al estado de conservación de los balaustres, encontrándose actualmente en situación de rehabilitación, por lo que, en el paseo transitado para acceder a las escaleras existía advertencia mediante señalética y balizamiento. Razón por la cual, debería transitarse por la zona con un mayor cuidado, así la Sentencia número 451/2005 de 17 de junio del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2º, hace alusión a la falta de cuidado, afirmando que: "hay que atribuir el referido tropezón a la desatención o falta de cuidado de la propia lesionada, teniendo en cuenta que los hechos tuvieron lugar a plena luz del día y que no consta que la misma tuviera algún tipo de incapacidad que le impidiera su visualización". Se concluye que el origen del accidente ha de situarse en el propio comportamiento de la recurrente, a causa de la negligencia de ésta, quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona y no en la actuación de la Administración.*

*En tercer lugar, en el informe emitido por el Ingeniero Civil del Servicio de Vías y Obras se expone que el estado del pavimento de la escalera, donde tiene lugar la caída, es de*

*hormigón con textura rugosa teniendo en cuenta que está permanentemente sometida a la acción del oleaje y los efectos climáticos adversos lo que supone un desgaste fácilmente perceptible y evidente. Incluso, existen escalones en carrera de marea, hecho por el cual se puede justificar la existencia de zonas en mejor y peor estado de conservación. Del mismo modo manifiesta que, "la playa o zonas de baño de la zona, se emplazan en áreas de muy difícil acceso, sólo posible de alcanzar a pie, entre acantilados, existiendo dos vías de acceso para las mismas.". Es decir, la playa se encuentra en áreas de muy difícil acceso lo que supone acceder a ella con un mayor cuidado, justificándose, aún más, la negligencia, desatención y falta de cuidado de la recurrente quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona.*

*En cuarto lugar, en relación con las dos vías de acceso hacia la Playa del Pirata, nombradas en el Informe Técnico del Ingeniero Civil del Servicio de Vías y Obras, cabe apreciar que la recurrente, presuntamente, accede desde la calle Los Pinos con un recorrido de unos 138 metros aproximadamente hacia la playa. En este recorrido se puede acceder desde tres puntos diferentes a la playa, mediante unas escaleras, siendo una de éstas las escaleras que nos ocupan en este caso. El segundo acceso, es desde la calle Las Azucenas donde se accede desde el paseo peatonal, con un recorrido de unos 91,6 metros desde los aparcamientos, hasta unas escaleras de fácil acceso que llevan directamente a la playa. (...), conocedora de la playa, podría haber accedido a ésta a través de la segunda vía de acceso mencionada, contando con unas escaleras de fácil acceso, lo que supondría menor recorrido y menor riesgo, evitando el daño sufrido por el supuesto "mal estado de las escaleras" alegado por la recurrente; argumento que refuerza la negligencia y falta de cuidado de la recurrente.*

*Por todo lo expuesto anteriormente, cabe alegar que no existe nexo causal entre la caída y el funcionamiento del servicio público. La situación de desgaste del pavimento de la escalera en cuestión es generalizada, visible a simple vista y fácilmente apreciable, no impidiendo su estado el normal uso de peatones con las precauciones que son propias ante un pavimento sometido al oleaje y los efectos climáticos, contando con barandilla en buen estado a ambos lados por lo que, no puede considerarse que exista en modo alguno un mal funcionamiento de la administración local. Se entiende que, el citado hecho tuvo su origen en la falta de atención a causa de la propia negligencia de la recurrente, quien era conocedora del lugar y del riesgo que comporta su paso por la zona, de manera que no es posible establecer una relación de causa/ efecto entre la lesión sufrida y el funcionamiento del servicio público».*

**2.** En el presente procedimiento, la Administración no le ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la interesada alegando que «*En el presente caso, no se ha valorado dato o hecho que no haya sido aportado por la propia reclamante, por lo que omite un nuevo* (sic) *trámite de audiencia, previo a la elaboración de la presente*

*propuesta de resolución, de manera que de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el artículo 81 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, se ha de solicitar el preceptivo informe al Consejo Consultivo*».

Obra en el expediente, como no puede ser de otra manera, el preceptivo informe del Servicio, elemento esencial para elaborar de forma adecuada una Propuesta de Resolución.

Al no haberse practicado el trámite de audiencia y vista, la interesada no ha tenido acceso a su conocimiento en el curso del procedimiento.

Y sin embargo dicho informe ha influido de modo directo y determinante en el fondo del asunto, como evidencia su propio contenido.

Pues bien, a juicio de este Consejo Consultivo, al no otorgarse el trámite de vista del expediente y audiencia, se le ha impedido a la interesada contrarrestar las aseveraciones contenidas en tal informe, con lo que se le ha causado indefensión.

**3.** No cabe excluir, en efecto, que en ocasiones pueda soslayarse la práctica del trámite de audiencia a los interesados, previsto en la actualidad con carácter general en el art. 81 LPACAP. Dada cuenta de su extrema transcendencia, sin embargo, su falta de realización no cabe más que con base en razones debidamente justificadas; o, en los términos prevenidos por el propio art. 81.4 LPACAP, cuando no existan en el expediente más hechos, alegaciones o pruebas que los aducidos por los propios interesados.

Ha llegado a ser tenido hasta de *«sagrado»* el trámite de audiencia a los interesados, cuya marcada relevancia no puede ser ignorada, ya de entrada, dada la explícita referencia que incluso la propia Constitución formula a la necesidad de realizar dicho trámite en el curso de los procedimientos administrativos [art. 105.c) de la Constitución]. Por eso, su omisión, *«cuando proceda»* su realización, puede ser causa constitutiva de la nulidad de pleno derecho de la resolución por la que se pone fin al procedimiento sin su práctica, al considerarse dicho trámite un trámite *«esencial»* del procedimiento.

Sentadas estas consideraciones generales, si aparte de los propios documentos aportados por el interesado -alegaciones y pruebas- de lo único de lo que en el curso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial no han tenido conocimiento los interesados es del informe de servicio, acaso pueda ello en ocasiones servir de justificación para soslayar el trámite de audiencia.

Ahora bien, en modo alguno cabe minusvalorar por eso la relevancia del citado informe en tales procedimientos, en la medida en que se configura como un trámite de carácter *«preceptivo»* (art. 81.1 LPACAP); e indispensable, por tanto, para resolver el procedimiento.

Que pueda soslayarse el trámite de audiencia dependerá en definitiva del propio contenido del preceptivo informe del servicio y de su grado de influencia en punto a la resolución que la Administración se proponga adoptar.

**4.** En este caso, es incuestionable la influencia ejercida por dicho informe en el contenido de la Propuesta de Resolución objeto de dictamen. Aunque la Propuesta imputa a la conducta de la interesada la causa del daño padecido por ella y que por eso le corresponde soportar, su valoración la hace descansar sobre una serie de informes y documentos, dentro de los cuales la información que aporta el servicio de vías y obras (el informe preceptivo del servicio) cobra una destacada importancia.

El informe subraya la posibilidad de acceder a la playa por dos vías, de lo que la Propuesta de Resolución deduce que la vía alternativa a la escogida habría supuesto menor recorrido y riesgo para la interesada; y, por otra parte, a partir de otra de las afirmaciones vertidas en el informe *«Notar que el ayuntamiento ha ejercido y ejerce las labores propias de advertencia de la zona mediante señalética y balizamiento cuando se requiere de las mismas»*, concluye la Propuesta de Resolución en otro lugar que *«el paseo de la Playa del Pirata contaba con señalización de precaución debido al estado de conservación de los balaustres»*.

Todas estas aseveraciones resultan desde luego determinantes para fundar la conclusión alcanzada por la Propuesta de Resolución; sin perjuicio de que esta última se apoye asimismo en otros datos y documentos. Si bien algunos de ellos resultan difícilmente controvertibles y han sido conocidos por la interesada, lo hace también en base a lo informado por la Policía Local, y este extremo también debe ser ahora resaltado adecuadamente.

No estamos en grado de valorar con absoluta certeza si la interesada tampoco ha tenido conocimiento de todas las diligencias practicadas por la Policía Local en este caso (de ser así, el preceptivo informe del servicio no sería el único documento del que ha carecido de noticia la interesada).

De cualquier modo, y más allá de ello, resulta cuestionable, a la vista del informe de 4 de julio de 2021 que figura en la pág. 387 del expediente, que sea

exactamente cierta la conclusión que la Propuesta de Resolución infiere de lo informado por la Policía Local: según lo que afirma la unidad policial firmante *«Esta unidad ha podido comprobar que la mencionada escalera presenta un grave deterioro»*, y la Propuesta de Resolución manifiesta en cambio que la Policía Local *«no expresa si existe un mal estado o no de la escalera»*.

**5.** Resulta necesario a la vista de lo expuesto darle a la interesada la ocasión de conocer la totalidad de la instrucción realizada en este caso, en garantía del pleno ejercicio de los derechos de defensa que le asisten, para que a su vez pueda alegar lo que a su derecho mejor convenga.

Como se ha manifestado en distintas ocasiones (ver, por todos, los Dictámenes 94/2020, de 12 de marzo; 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril, y 454/2019, de 5 de diciembre), en palabras del Tribunal Supremo, «*los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite. De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses (STS de 11 de noviembre de 2003)*».

Como se ha señalado anteriormente, en el presente caso no se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la reclamante. La omisión de dicho trámite ha ocasionado indefensión a la interesada por lo que, atendiendo a la doctrina expuesta, se entiende que procede retrotraer las actuaciones a fin de que el Ayuntamiento otorgue el referido trámite de audiencia para, posteriormente, elaborar la correspondiente Propuesta de Resolución que deberá ser sometida a un nuevo dictamen por parte de este Consejo Consultivo.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución no es conforme a Derecho, debiendo retrotraerse las actuaciones a los fines expuestos en el Fundamento IV de este Dictamen.