



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en: Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2017/ 2018

Convocatoria: Julio

“La responsabilidad patrimonial de los Cabildos Insulares como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras”

"The patrimonial responsibility of the Insular Cabildos as a consequence of the operation of the public road service"

Realizado por la alumna Leonor González Martín

Tutorizado por la Profesora Dña. Susana Eva Franco Escobar

Departamento: de derecho Administrativo.

Área de conocimiento: Derecho Administrativo

ABSTRACT

The purpose of this paper is to carry out a study on the Administration's patrimonial responsibility, its framing within the Spanish Constitution and its regulation in Law 39/2015 and Law 40/2015, of October 1, specifically in the matter of highways, specifically in the Insular Cabildos.

For this, an explanation of the different essential elements of patrimonial responsibility in our legal system, the particularities of the procedure to be followed, the laws that attribute the competition of roads to the Insular Cabildos and, therefore, their patrimonial responsibility on these and the possible concurrence of administrations according to the criterion of competence and solidarity, the latter applied to a real case in the administration of the Insular Cabildo of Tenerife.

Finally, two real cases on the road are examined, in which the patrimonial responsibility of the Insular Cabildo is discussed, applying the theory of patrimonial responsibility.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto realizar un estudio sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, en el servicio de carreteras competencia de los Cabildos Insulares. Su encuadre dentro de la Constitución Española, regulación en la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Para ello, se aborda una explicación de los diferentes elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial en nuestro ordenamiento jurídico, las particularidades del procedimiento a seguir, las leyes que atribuyen la competencia de carreteras a los Cabildos Insulares y, por ende, su responsabilidad patrimonial sobre éstas y la posible concurrence de otras administraciones atendiendo al criterio de la competencia y de la solidaridad,

este último analizado desde el estudio de un caso real en el Cabildo Insular de Tenerife.

Para finalizar, se examinan otros dos casos reales, acontecidos en materia de carreteras, en los que se discute la responsabilidad patrimonial de los Cabildos Insulares, aplicando la teoría de la responsabilidad patrimonial.

SUMARIO: 1. La responsabilidad administrativa en la CE de 1978. 2. Los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico. 2.1 El daño efectivo. 2.2 El daño evaluable económicamente. 2.3 El daño individualizado. 2.4 La antijuricidad del daño. 2.5 La relación de causalidad: teorías. 2.6 Los casos de fuerza mayor y caso fortuito. 3.- Los principios de la responsabilidad administrativa en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público 4.- Las particularidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 5. La competencia de los Cabildos Insulares en Carreteras. 6.-El problema de concurrencia de administraciones. 7.- La casuística en carreteras competencia de los Cabildos Insulares. 8.- Las conclusiones. 9.- La bibliografía. 10.- El Anexo de jurisprudencia.

Índice

- 1. 1. La responsabilidad administrativa en la CE de 1978.**
- 2. Los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico.**
 - 2.1 El daño efectivo**
 - 2.2 El daño evaluable económicamente**
 - 2.3 El daño individualizado**
 - 2.4 La antijuricidad del daño**
 - 2.5 La relación de causalidad: teorías**
 - 2.6 Los casos de fuerza mayor y caso fortuito**
- 3. Los principios de la responsabilidad administrativa en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**
- 4. Las particularidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**
 - 4.1 El inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.**
 - 4.2 Los informes**
 - 4.3 La competencia**
 - 4.4 El silencio administrativo**
 - 4.5 La terminación convencional**
 - 4.6 La resolución.**
 - 4.7 La terminación simplificada del procedimiento administrativo común.**
- 5. La competencia de los Cabildos Insulares en carreteras.**
 - 5.1 El Estatuto de autonomía**
 - 5.2 La Ley de Cabildos**
 - 5.3 La Ley 7 /1985 de Bases de Régimen Local**
 - 5.4 Las Leyes especiales en materia de carreteras**

5.5 El Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias

- 6. El problema de concurrencia de administraciones**
- 7. La casuística en carreteras competencia de los Cabildos Insulares.**
 - 7.1 El supuesto de la mancha de aceite en carretera**
 - 7.2 El supuesto de desprendimiento de piedras de las laderas**
- 8. Las conclusiones.**
- 9. La bibliografía.**
- 10. El Anexo de jurisprudencia.**

1. La responsabilidad administrativa en la CE de 1978.

La responsabilidad administrativa se encuadra dentro del Título IV de la Constitución Española, titulado “Del Gobierno y de la Administración”, concretamente ubicado en el artículo 106.2. Esa responsabilidad administrativa se precisa en una compensación económica por los daños producidos a los particulares como consecuencia de la actuación de la administración. Es por ello que adopta el nombre de “responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas” y que se consolida como una de las garantías fundamentales del ciudadano en el Estado de Derecho (art 149.1 18º CE) ¹.

La responsabilidad patrimonial es definida por Sánchez Morón como el deber legal de la Administración de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de derecho que deriven de sus actividades ².

Es decir, el fundamento de la responsabilidad administrativa proviene del Estado de Derecho, que provoca que la administración se sitúe bajo el ordenamiento jurídico, como cualquier otro sujeto de derecho ³.

Es importante señalar que la institución de la responsabilidad de la Administración no tiene su origen en la Constitución Española de 1978, sino que se sitúa en la Constitución de 1931 y en la Ley Municipal Republicana, en las que, por primera vez en la historia de España, se admitió la responsabilidad de la Administración, aunque solo subsidiaria en la regulación constitucional, y directa o subsidiaria en el ámbito de la legislación municipal ⁴. Posteriormente, se incorpora al ordenamiento jurídico a través del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y que pocos años después se recogería en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la

¹ Lefebvre, Francis, *Memento practico, A. Régimen general*, 2013, p. 934.

² Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, Parte general, 2017, p. 946.

³ Jiménez Lechuga, Fco. Javier, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el derecho español*, Una visión de conjunto, p. 66.

⁴ Vid. Jiménez Lechuga, Fco. Javier. *La responsabilidad patrimonial*. Pág 67.

Administración del Estado de 26 de julio de 1957 ⁵ (STS 1136/2018) ⁶. Para, por último, consagrarse en la Constitución de 1978 elevando de rango el instituto resarcitorio ⁷.

Para profundizar y dejar sentadas las bases de lo que se entiende por responsabilidad patrimonial de la administración es necesario acudir a la jurisprudencia más reciente, la cual parte de que “el fundamento y finalidad de esta institución de la responsabilidad patrimonial consiste y se dirige a garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses patrimoniales del particular, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar (STS 1136/2018) ⁸.

Así, el sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se caracteriza por ser un sistema unitario, aplicado a todas las Administraciones Públicas, un sistema general, comprendiendo todo tipo de actuaciones; la responsabilidad es directa, pues la administración responde frente a los particulares; y es objetiva, independiente de toda idea de culpa en la producción del daño ⁹.

2. Los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico.

En este epígrafe haremos un estudio sobre los elementos esenciales que deben concurrir en relación con los daños que la Administración cause a los particulares.

Antes de comenzar con la descripción de cada elemento, daremos una pincelada a los requisitos o elementos que la jurisprudencia desde 1985 viene declarando en aras de dar un concepto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la cual

⁵ (<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=106&tipo=2>)

⁶ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso. Sección: 4ª). Sentencia nº 1136/2018 de 23 de marzo, “que en su artículo 40 estableció primero, en la ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que, posteriormente, tras la derogación de ésta, se plasma en las leyes 39/2015 y 40/2015, ambas vigentes en nuestro ordenamiento”.

⁷ Vid. Jiménez Lechuga, Fco. Javier. *La responsabilidad patrimonial*. Pág. 218.

⁸ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 4ª). Sentencia nº. 1136/2018 de 23 de marzo.

⁹ Recuerda Girela, Miguel Ángel, *Problemas prácticos y actualidad del derecho administrativo*, 2015.

quedaba configurada mediante acreditamiento de una serie de requisitos: la efectiva realidad del daño, evaluado económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que el daño o lesión patrimonial sufrido por el actor o su causante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa o efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal y la ausencia de fuerza mayor (STS 29/1985) ¹⁰.

El artículo 32.2 de la Ley 40/2015 establece que, en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

2.1. El daño efectivo

Para explicar este elemento con claridad haremos alusión a la jurisprudencia antes de la entrada en vigor de la ley 40/2015 y posteriormente a ella.

El Tribunal Supremo señala que “el daño debe ser real, cierto y determinado, sin que sean estimables los daños hipotéticos, potenciales, contingentes, dudosos o presumibles y sin que sea suficiente la mera frustración de una expectativa”¹¹.

Posteriormente, con la entrada en vigor de la 40/2015, la efectividad del daño se entiende cuando este es real y “efectivo”, no traducible a meras especulaciones o simples expectativas, incidiendo sobre derechos o intereses legítimos (Sentencia 307/2016) ¹².

Parte de la doctrina alude a este elemento por la vía negativa, entendiendo que no son indemnizables los daños hipotéticos, previsibles o futuros, así como tampoco la pérdida o menoscabo de expectativas de derecho o económicas que surgen en relación con hechos lesivos ¹³.

¹⁰ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº 20/1985 de 20 septiembre. FJ 1º.

¹¹ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 24 de marzo de 2014.

¹² Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso- Administrativo sección 2ª). Sentencia nº 307/2016

¹³ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, 2017, p. 958.

Concluimos por tanto que, el daño efectivo se configura como una lesión cierta o realmente producida, que se contrapone estrictamente a la posibilidad, o, dicho en otras palabras, a la hipótesis de producirse.

2.2. El daño evaluable económicamente

En el artículo 32.2 de la ley 40/2015 se establece que el daño a de ser “evaluable económicamente”. Un sentir generalizado es el de que únicamente se refiere a bienes y derechos de carácter patrimonial, aunque debemos de tener presente que también tienen cabida los daños personales y morales causados a los particulares, sin perjuicio de que sea mucho más difícil su cuantificación ¹⁴.

En cuanto a los daños morales, desde un punto de vista jurisprudencial la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de enero de 1998 (RJ 1998, 350), dispone que “*por su carácter afectivo y de «pretium doloris» carece de parámetros o módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que siempre tendrá un cierto componente subjetivo*”. Y señala que “*para acreditar el daño moral basta con la prueba de los hechos básicos en que se concreta la pérdida de la salud o daño fisiológico*”.

Desde un punto de vista doctrinal, en 2013, la evaluación económica de los daños tanto materiales como morales debe hacerse a través de un tribunal de forma equitativa, a través de un juicio estimativo teniendo en cuenta todos los datos aportados por los particulares en los cuales se señale la cantidad a indemnizar. Por ello, el trabajo de ese tribunal es fijar el “quantum” indemnizatorio ¹⁵.

Por tanto, los perjuicios reclamados deben ser evaluables, tanto los daños materiales como los morales. En este último caso, ya sea por daños al honor o al prestigio de empresas, así como muerte, lesión o enfermedad. Lo realmente importante es la forma en que se evalúan los daños, atendiendo a baremos objetivos de referencia ¹⁶, que normalmente son inferiores a los valores de mercado y que deben ponderarse a estos ¹⁷.

¹⁴ Pérez Pino, M^a Dolores y Sánchez Carmona, Miguel, *Manual sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública*, 2015, p. 86.

¹⁵ Vid. Lefebvre, Francis, *Memento practico*, 2003, p. 949.

¹⁶ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 959.

¹⁷ Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico*, 2017, p. 715.

2.3. El daño individualizado

Este requisito se presenta como el más difícil de determinar en cuanto a sus límites, puesto que cuando hablamos de daño individualizado no solo nos estamos refiriendo a una única persona, sino que puede dar lugar a un grupo de personas que en su conjunto hayan sido dañadas por la administración.

Quintana López entiende que el requisito de individualización se plasma sobre unos sujetos determinados, no se puede hablar de que el daño afecte de forma general a la sociedad en su conjunto ¹⁸.

En la misma línea expone Sánchez Morón que “*la responsabilidad debe quedar excluida si se considera que el daño constituye una carga colectiva de un sector o grupo de personas o entidades*” ¹⁹.

La jurisprudencia se pronuncia sobre la concreción cuantitativa, en cuanto es imprescindible para determinar una cifra individualizada en relación con una persona, que, como consecuencia del daño producido por la actividad de la Administración, atendiendo a la relación causa-efecto ha probado el perjudicado la concurrencia de los requisitos legales para que surja la obligación de indemnizar (STS de 11 de noviembre de 1993) ²⁰.

En cuanto a la posibilidad que prevé el artículo sobre la producción de un daño que recaiga sobre un conjunto de personas existen algunos problemas para determinar sus límites. Puesto que, el hecho de la existencia de un grupo da lugar a que los daños producidos puedan ser distintos en función de la persona en concreto, tanto patrimoniales, como morales. Pérez Pino y Sánchez Carmona exponen un supuesto en el que se aclara esta cuestión: es el de producirse la rotura de una tubería de canalización del agua de un municipio. Entendemos en este caso que el daño general es la pérdida de tiempo y dinero que se ocasione a los ciudadanos, mientras que el daño individualizado serían las lesiones físicas que pudiera sufrir una persona que estaba siendo trasladada en una ambulancia y

¹⁸ Quintana López, Tomás, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y la potestad sancionadora*, p. 8.

¹⁹ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 959.

²⁰ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia 11/1993, de noviembre de 1993.

que ve demorada su llegada al hospital debido al atasco. En este supuesto, algunos particulares tienen perjuicios en sus derechos de propiedad y otros en su salud ²¹.

2.4. La antijuricidad del daño

En el artículo 34.1 de la ley 40/2015 se establece que “solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Es decir, el particular no tiene el deber de soportar un daño cuando éste es antijurídico.

La STS 1082/2018 declara que la antijuricidad derivada del daño es determinante para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues *"conviene tener en cuenta el fundamento y finalidad de esta institución, que se dirige a garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses del administrado, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar"* ²². Es decir, el particular tiene el deber de soportar los daños que no son antijurídicos, como puede ser el caso del pago de un impuesto, ya que éste se ampara en una norma. En cambio, aquellos daños que no se amparan ni se justifican en una norma o en cuestiones relativas a la fuerza mayor o el caso fortuito, de los cuales profundizaremos más adelante, los particulares no tienen el deber de soportarlos.

Cuando hablamos de la antijuricidad del daño no nos referimos a aquellos que hayan sido causados por la Administración como consecuencia de una actividad ilegal ejercida por esta, sino por cualquier daño producido independientemente de la ilegalidad o no de la actividad que desencadenó el daño. Por tanto, estamos ante un sistema de responsabilidad objetiva ²³.

²¹ Vid. Pérez Pino, M^a Dolores y Sánchez Carmona, Miguel, *Manual sobre la responsabilidad patrimonial*, p. 88.

²² Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5^a). Sentencia n^o 1082/2018. FJ 4^o.

²³ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 957.

2.5. La relación de causalidad: teorías

En cuanto a la relación de causalidad, para que la lesión sea indemnizable tiene que existir una relación de causa-efecto entre la actuación u omisión de la administración con el daño ocasionado. Sánchez Morón se inclina a dar una clasificación doctrinal de la relación de causalidad integrada por: la teoría de la causalidad exclusiva, la teoría de la equivalencia de las condiciones y la teoría de la causalidad adecuada ²⁴.

a. La teoría de la causalidad exclusiva

Únicamente surge si el daño nace exclusivamente por el funcionamiento de los servicios públicos.

b. La teoría de la equivalencia de las condiciones

Todas las causas tienen que concurrir en la producción de un daño, puesto que faltando una de ellas el daño no se hubiera producido. Es decir, tienen igual entidad y permiten atribuir la responsabilidad a cualquier sujeto causante.

c. La teoría de la causalidad adecuada

Versa sobre distinguir cuál de las distintas causas que concurren es la idónea a efectos de determinar la imputación del hecho dañoso.

Otra clasificación de la causalidad se subsume en dos criterios: la relación directa entre la actuación de la Administración y el daño producido o el criterio de la adecuación, entendido como actividad realizada por la Administración que es adecuada para producir el daño ²⁵.

Fresnada Clement realiza una clasificación sistemática del concepto de causalidad distinguiendo dentro de la teoría de la causalidad adecuada, ya mencionada anteriormente, otros dos tipos de teorías: la teoría extensiva y la teoría restrictiva ²⁶.

La primera se caracteriza por una amplia concepción del nexo causal. Toda condición del resultado, aun siendo una condición indirecta, es causa del mismo y, por tanto, todas las condiciones son equivalentes. Es por ello que, por condición se entiende

²⁴ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 967.

²⁵ Esteve Pardo, José *Lecciones de Derecho administrativo*, 2017. p. 299

²⁶ Vid. Pérez Pino, M^a Dolores y Sánchez Carmona, Miguel, *Manual sobre la responsabilidad patrimonial*, p. 94.

que es un factor sin el cual no se hubiera producido el resultado. Es una teoría que se centra exclusivamente en los hechos, dejando a un lado las valoraciones.

La segunda, la teoría restrictiva, no se centra en los hechos, sino en las valoraciones a efectos de determinar la posible relación de causalidad que exista.

Gamero Casado y Fernández Ramos también hablan sobre la relación de causa-efecto que tiene que existir entre el daño producido y la actividad de la administración. Está establecido que la lesión será indemnizable “siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” (art 32.1 LRJSP) ²⁷. Es decir, previamente hay que determinar la persona que ha generado el daño para posteriormente proceder a la imputación. Ambos hacen referencia a tres circunstancias diferentes que se dan en la relación de causalidad, la cual puede interrumpirse o debilitarse:

La culpa de la víctima: cuando se interrumpe el vínculo causal porque el propio sujeto que ha sido lesionado realiza una acción que causa aquella interrupción. Tradicionalmente ha sido considerada como causa de ruptura o ausencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño producido ²⁸.

La culpa de un tercero, que, en breves palabras, es la intervención de una persona ajena que influye en la perpetración del daño. Así, cuando el hecho que motiva la lesión proviene de la actuación de un tercero, la obligación de indemnizar corresponde a ese tercero si fuese el auténtico causante del daño ²⁹. El supuesto más claro y sencillo de la interrupción del nexo causal, son aquellos accidentes producidos como consecuencia de una mancha de aceite en la calzada arrojada por el vehículo de un tercero, atendiendo siempre a una serie de requisitos temporales, así como relativos a la negligente actuación de la administración, de los cuales hablaremos posteriormente junto con el resto de casuística.

²⁷ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano. *Manual básico de derecho administrativo*. Pág 709.

²⁸ Santos Briz, *Derecho de la circulación*, 1976, p. 196.

²⁹ Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*. 2008, p. 480.

Y, por último, de la fuerza mayor, entendida como “un hecho exterior e irresistible, ante el que no puede sobreponerse quien lo soporta”³⁰, de la cual profundizaremos en el siguiente subepígrafe destinado únicamente a esta cuestión.

La relación de causalidad cobra aún más sentido tratándose de materia de carreteras, puesto que es el eje fundamental en el sistema objetivo de responsabilidad de la administración³¹. En estos supuestos se exige “prueba previa de la efectividad de los daños imputables y de su correspondencia al riesgo generado por el funcionamiento de los servicios, que constituye la proporcionalidad de la imputación causal” (STSJ de Cantabria de 27 de febrero de 1998)³².

En cuanto a las teorías de la causalidad en materia relativa a los posibles accidentes de tráfico en carreteras, la más utilizada por la Jurisprudencia ha sido la llamada de la “causalidad adecuada” o “causa eficiente”. Así, la STS de 6 de noviembre de 1998 declara la indemnización procedente a cargo de la Administración por daños producidos en accidentes de circulación por motivos relativos al mal estado de la calzada³³. La aplicación de esta teoría tiene por objeto averiguar la conexión entre el daño y el riesgo creado por el funcionamiento del servicio de vías públicas³⁴.

La jurisprudencia tradicional exigía que el nexo causal entre el estado de la carretera o el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño producido fuera directo, inmediato y exclusivo, y solo en estos casos se reconocía la existencia de nexo causal (STS Sala 3ª de 16 de marzo de 1995)³⁵.

Con el paso de los años, ya en 2001 y hasta la actualidad, como hemos explicado al principio de este epígrafe, la jurisprudencia viene adoptando una tendencia doctrinal distinta, ampliando el concepto de nexo causal, pudiendo este aparecer de forma indirecta,

³⁰ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramo, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 710.

³¹ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*, p. 383.

³² Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. (Sala de lo contencioso-Administrativo). Sentencia de 27 de febrero de 1998. FJ 6º.

³³ Tribunal Supremo. (Sala de lo contencioso-Administrativo, sección 6ª). Sentencia de 6 de noviembre de 1998. FJ 3º.

³⁴ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*, p. 386.

³⁵ Tribunal Supremo. (Sala de lo contencioso-Administrativo, sección 6ª). Sentencia de 16 de marzo de 1995, sobre accidentes por defectuosa señalización de la carretera.

sobrevenida y concurrente con los daños de un tercero o de la propia víctima (STS. Sala 3ª de 6 de marzo de 2001) ³⁶.

2.6. Los casos de fuerza mayor y caso fortuito

En primer lugar, debemos hacer alusión a GARRIDO FALLA, el cual criticaba las sentencias del Tribunal Supremo en las que, a su juicio precipitadamente, “se daba por sentado que nuestro sistema de responsabilidad patrimonial es objetivo, es decir, que la Administración responde en cualquier caso y que lo más que se puede admitir a su favor es que la conducta de la víctima incida sobre el resultado dañoso” (línea jurisprudencial superada) ³⁷.

En la regulación actual, existen dos causas de exclusión de la responsabilidad: la fuerza mayor y el caso fortuito. De acuerdo con el artículo 32.1 “*Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley*”.

La doctrina administrativa opta generalmente por diferenciar las dos causas. Por fuerza mayor se entiende que es una causa imprevisible, irresistible o inevitable. Guarda relación con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado ³⁸. La fuerza mayor no sólo exige que obedezca a un acontecimiento que sea imprevisible e inevitable, como el caso fortuito, sino también que tenga su origen en una fuerza irresistible, extraña al ámbito de actuación del agente (STS 6425/2006) ³⁹.

Mientras que el caso fortuito es aquel suceso que está dentro del ámbito de control de la Administración, aunque no haya sido negligente la falta de previsión ⁴⁰, es decir, aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos.

³⁶ Tribunal Supremo. (Sala de lo contencioso-Administrativo). sentencia de 6 de marzo de 2001. FJ 3º y 4º.

³⁷ Garrido Falla, Fernando, *Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa*, REDA, núm. 94, 1997, p.180

³⁸ Pita Broncano, Carmen Piedad, 2006.

³⁹ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª). Sentencia nº 6425/2006. FJ 5º

⁴⁰ Vid. Pérez Pino, Mª Dolores y Sánchez Carmona, Miguel, *Manual sobre la responsabilidad patrimonial*, p. 102.

Por tanto, este último, no exonera a la Administración, sino todo lo contrario, pues se constituye como un cajón desastre que absorbe todos los supuestos de responsabilidades imputables al servicio mismo, como centro de absorción de todos aquellos daños que no tienen un sujeto causante conocido ⁴¹.

La línea jurisprudencial desde 1985 ha sentado las bases respecto de la distinción entre la causa de fuerza mayor y caso fortuito. Define la fuerza mayor como una causa extraña, siempre exterior por relación al objeto dañoso y a sus riesgos propios; es decir, se origina fuera, con violencia insuperable y que excede de lo que debe preverse en el curso ordinario y normal de la vida (sentencia 30 de septiembre de 1983 (RJ 1983,4688) ⁴², mientras que en el caso fortuito existe una interioridad al funcionamiento mismo del servicio (STS de 12 julio 1985) ⁴³.

Ya en 2005, la jurisprudencia define la fuerza mayor como aquella que aparece íntimamente unida a lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, destacando su excepcional gravedad e inevitabilidad (STS 25/2003) ⁴⁴.

Es más, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desde 2003 afirma que fuerza mayor no equivale a imposibilidad absoluta, sino que consiste en las circunstancias anormales, ajenas al operador y cuyas consecuencias aparezcan como inevitables o sólo susceptibles de ser evitadas al precio de sacrificios excesivos (TJCE 2002,226) ⁴⁵.

Además, para dar un concepto satisfactorio de fuerza mayor, éste debe ser determinado en función del marco legal en el que está destinado a producir sus efectos y exige siempre una serie de circunstancias externas o dificultades anormales independientes de la voluntad de la persona y que aparezcan como inevitables incluso aunque se hayan tomado todas las diligencias útiles ⁴⁶.

⁴¹ López Menudo, Francisco, *Responsabilidad administrativa y exclusión de los riesgos del progreso. Un paso adelante en la definición del sistema*, p. 86.

⁴² Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia 30 de septiembre de 1983.

⁴³ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 12 julio 1985.

⁴⁴ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia nº 25/2003.

⁴⁵ Sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades Europeas de 11 de julio de 2002 (TJCE 2002,226)

⁴⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia de 24 diciembre 2001.

3. Los principios de la responsabilidad administrativa en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una vez descritos los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial en el apartado anterior, estos se configuran como principios rectores de la responsabilidad patrimonial como consecuencia de la aprobación de las leyes 39/2015 y 40/2015, regulándose aquellos, en esta última.

Para poder hablar de responsabilidad patrimonial, es preciso que concurran dos circunstancias. En primer lugar, que, por ley, se le haya atribuido la titularidad de un determinado servicio público a alguna administración de las previstas en el artículo 2 de la LRJPAC y de la LPAC, tanto Estado, comunidades autónomas y entes locales, así como todos los entes satélites que dependen del Poder Ejecutivo ⁴⁷. Se trata de un elemento subjetivo, referido a la titularidad del servicio público.

Y, seguidamente la concurrencia de que se haya producido una lesión con ocasión del funcionamiento de ese servicio público ⁴⁸. Definido este último como “toda la actuación, gestión, actividad o tarea propias de la función administrativa que se ejerce incluso por omisión o pasividad” (STS de 1 de febrero de 2008) ⁴⁹.

El daño producido puede tener lugar por tres causas. Primero, por la acción u omisión ⁵⁰ de un funcionario de la Administración Pública. Segundo, por la generación de un riesgo como consecuencia del funcionamiento del servicio público, siendo indiferente que el funcionamiento del servicio sea normal o anormal. Y, tercero, por el enriquecimiento sin causa de la Administración Pública, obteniendo un beneficio sin contraprestación a costa del administrado ⁵¹.

La responsabilidad patrimonial se caracteriza, desde un punto de vista subjetivo, por su carácter total, ya que cubre los daños producidos por la totalidad de los poderes públicos; por ser una responsabilidad directa de la Administración, no de carácter

⁴⁷ Parada, Ramón, *Derecho administrativo II, Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 2015, p. 517.

⁴⁸ Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, 2016. p. 947.

⁴⁹ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso administrativo). Sentencia de 1 de febrero de 2008 y 10 de abril de 2008.

⁵⁰ Vid. Parada, Ramón, *Derecho administrativo*. p. 518.

⁵¹ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 948-949.

subsidiario; y por ser una responsabilidad objetiva,⁵² tratándose tanto de un funcionamiento anormal, (cuando el servicio no ha funcionado, o funciona de forma defectuosa, o lo ha hecho con retraso), como del funcionamiento normal, el cual es causa de imputación que “se funda en el mero riesgo de la presencia en el escenario de los daños antijurídicos de las Administraciones Públicas”⁵³.

La responsabilidad es objetiva, ya que tiene lugar aun cuando la actividad de la administración se ajusta a la legalidad, sin que concurra culpa o negligencia⁵⁴. Cuestión esta última que es indiferente analizar, ya que lo único importante será averiguar si ha existido lesión y si la misma aparece como consecuencia del funcionamiento del servicio⁵⁵. Por tanto, la responsabilidad patrimonial de la Administración es una responsabilidad objetiva, esto es, “se prescinde de la idea de culpa”, ya que no es preciso demostrar su existencia, sino únicamente la realidad de una lesión que se le imputa causalmente a la Administración de que se trate (STS de 9 de octubre de 2007)⁵⁶. No es necesario demostrar la existencia de culpa en la medida en que los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar en los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos (SAN 2015\57954)⁵⁷.

En síntesis, el sistema de la responsabilidad patrimonial es objetivo como ya hemos indicado, es específico, ya que es distinto del que opera para el resto de operadores, es unitario, porque se aplica al conjunto de administraciones, y es directo, responde la administración por los daños producidos por un empleado público⁵⁸.

⁵² Santa María Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general II*, 2016. p.545-546

⁵³ Vid. Parada, Ramón, *Derecho administrativo II*, p. 520-521.

⁵⁴ Esteve Pardo, José, *Lecciones de derecho administrativo*, 2017, p. 295

⁵⁵ Martín Rebollo, Luis. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España», Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado*, 1995, págs. 13

⁵⁶ Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso). Sentencia nº 7218/2007 de 9 de octubre. FJ 3º.

⁵⁷ Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª). Sentencia nº 2015\57954 de 23 enero 2015. FJ 1º.

⁵⁸ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, págs. 715-716

4. Las particularidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

a. La iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial

El procedimiento de responsabilidad patrimonial podrá iniciarse de dos maneras: de oficio (art 65 LPAC) o a instancia de parte, a través de la reclamación del interesado (art 67 LPAC) ⁵⁹.

Se iniciará de oficio cuando no hubiese prescrito el derecho a la reclamación del interesado ⁶⁰, o también cuando previamente se presente denuncia, acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo (art 62.3 LPAC).

El acuerdo de iniciación del procedimiento de oficio se notificará a los particulares presuntamente lesionados, concediéndoles un plazo de diez días para que aporten cuantas alegaciones, documentos o información estimen conveniente a su derecho y propongan cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo (art 65.2 LPAC).

El procedimiento iniciado a instancia de parte tiene un plazo de prescripción del derecho a reclamar de un año, desde que se produzca el hecho que da lugar a la indemnización (artículo 67.1 LPACAP). Es decir, es de aplicación la regla general de la *actio nata*, que se caracteriza porque el plazo comienza el día en que el perjudicado puede ejercitar la acción ⁶¹. Pero en los supuestos en que no haya simultaneidad entre la fecha del hecho y la producción efectiva del daño, el plazo comenzará desde el momento en que empiece a manifestarse su efecto lesivo ⁶².

Cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas

⁵⁹ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 728.

⁶⁰ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 728.

⁶¹ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 969.

⁶² Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 717.

(art. 67.1 LPACAP). Cuando la curación no haya sido posible, la jurisprudencia viene distinguiendo entre daños permanentes y daños continuados. Los primeros no han de variar desde que se produzca el diagnóstico, con lo cual, se determinan las secuelas desde ese momento; en cuanto a los segundos, la jurisprudencia hace referencia a aquellos daños derivados de la enfermedad que son imprevisibles en su evolución, por lo que las secuelas son difíciles o imposibles de determinar ⁶³.

Iniciado el procedimiento por reclamación, ésta deberá contener los requisitos del artículo 66 de LPACAP, además de la concreción de las lesiones producidas, la relación de causalidad entre estas y el funcionamiento del servicio ⁶⁴, así como el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, momento en que se produjo la lesión, alegaciones oportunas y pruebas ⁶⁵.

Especial mención debemos dar a las pruebas propuestas. En primer lugar, tenemos que partir sobre la premisa de que la prueba del nexo causal corresponde siempre al demandante (STS de 4 de noviembre de 1993) ⁶⁶. Es suficiente que la prueba demuestre los hechos y la existencia de una conexión de condiciones, siempre atendiendo a las reglas del criterio racional ⁶⁷. Los medios de prueba de los hechos, así como de la relación causal más usuales suelen ser los informes y atestados ⁶⁸.

b. Los Informes

Una vez admitida la reclamación, se inicia la fase de instrucción ⁶⁹. De oficio, el órgano competente realizará los actos propios de esta fase, practicando las pruebas y solicitando los informes que sean precisos (art 81.1 LPACAP). Posteriormente se abre trámite de audiencia al interesado. Concluido éste se elabora la propuesta de resolución recabando el dictamen del Consejo Consultivo autonómico, que es preceptivo, aunque no vinculante y solo procede cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000€ o la cuantía que se establezca en la correspondiente legislación

⁶³ Vid. Quintana López, Tomás, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*.

⁶⁴ Vid. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general*, p. 569

⁶⁵ Vid. Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, p. 970.

⁶⁶ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencia de 4 de noviembre de 1993. FJ 2º.

⁶⁷ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 9 de diciembre 1985. FJ 4º.

⁶⁸ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*, p. 386.

⁶⁹ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 729.

autonómica (art 81 LPAC) ⁷⁰, estableciendo como plazo dos meses para la emisión del informe ⁷¹. Y, además, tratándose de reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, también se exige informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial que será evacuado en el plazo máximo de dos meses (art 81.3 LPAC).

c. La Competencia

En este apartado distinguimos quien tienen competencia para resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la administración en función del ámbito de la administración. Tratándose del ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial serán resueltos por el ministro respectivo o por el Consejo de Ministros. Tanto en el ámbito autonómico y local, estos procedimientos se resolverán por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local. Y, por último, en el caso de tratarse de “las Entidades de Derecho Público”, serán las normas que determinen su régimen jurídico las que podrán establecer los órganos a quien corresponde la resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial (art 92 LPAC).

d. El Silencio administrativo

Fue en el artículo 43 de la Ley 30/1992 donde se incorporó el requisito de las “razones imperiosas de interés general” ⁷² para determinar los supuestos en los que se puede establecer silencio negativo ⁷³.

⁷⁰ Vid. Quintana López, Tomás, LA responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

⁷¹ Posada, Adolfo, *Responsabilidad patrimonial*, Comunidad de Prácticas del Instituto Asturiano de Administración Pública, 2016.

⁷² García Pérez, Marta, *El silencio administrativo tras la sentencia del tribunal supremo de 28 de enero de 2009*, “A los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de acuerdo con la se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”, 2010.

⁷³ Vid. García Pérez, Marta, *El silencio administrativo tras la sentencia del tribunal supremo de 28 de enero de 2009*. p. 429.

Lo cierto es que debemos distinguir el silencio administrativo en función de la materia en que se aplica, pues en el caso de la responsabilidad patrimonial, deberá estarse a lo previsto en el artículo 24.1 II y 91.3 de la Ley 39/2015.

Se producirá silencio negativo transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa (art 91.3 LPAC) o, en su caso, se haya formalizado el acuerdo. El silencio negativo se identifica desde sus inicios con una resolución denegatoria de la cuestión planteada por el particular ⁷⁴.

Tanto la jurisprudencia como la doctrina científica aluden a dos modelos de silencio negativo. Por un lado, el silencio administrativo configurado como una mera ficción legal, con efectos exclusivamente procesales, que se prevé para los supuestos en que la Administración no dicta resolución expresa en un procedimiento administrativo. Que, transcurrido determinado tiempo, el ciudadano afectado podrá interponer el correspondiente recurso administrativo o, en su caso, el contencioso-administrativo ⁷⁵. Por otro lado, un segundo modelo de silencio negativo que puede llegar a tener efectos jurídico-materiales, es la concepción del silencio negativo como verdadero acto administrativo desestimatorio, por lo que, a partir de determinado momento, el silencio libera a la Administración de su deber de resolver expresamente ⁷⁶.

e. La Terminación convencional

Existe una forma de terminación convencional para acabar el procedimiento, adoptando un acuerdo alcanzado entre las partes, cuyo acuerdo deberá fijar la cuantía y modo de indemnización de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado, art 86. 5 LPAC) ⁷⁷.

f. La Resolución

⁷⁴ Garrido Falla, Fernando, *Llamada doctrina del silencio administrativo*, p. 98.

⁷⁵ Tardío Pato, José, *Silencio negativo: la ratificación de la doctrina del tribunal constitucional del plazo abierto para la interposición de los recursos en tales supuestos bajo el ámbito de aplicación de la vigente ley 30/1992 y la LJCA 1998, LAS SSTC 147/2006 Y 39/2006*, p. 128.

⁷⁶ Vid. Tardío Pato, José Antonio, *Silencio negativo*, p. 129.

⁷⁷ Vid, Adolfo Posada, *Responsabilidad patrimonial*.

La especialidad radica en que, recibido el dictamen del Consejo de Estado, cuando este no fuera preceptivo, finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo (art 91.1 LPAC). Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá pronunciándose sobre “la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida” y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización (art 91.2 LPAC).

g. La Tramitación simplificada del procedimiento administrativo común

La tramitación simplificada del procedimiento administrativo común o el también llamado procedimiento abreviado se prevé en el artículo 96.3 de LPAC y se diferencia de la tramitación normal por dos características: la sustantiva, ya que, una vez iniciado el procedimiento, el órgano competente constata que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y la indemnización y, la formal: la decisión del órgano competente de encausar el procedimiento por los trámites del abreviado⁷⁸. El plazo de resolución será de 30 días⁷⁹.

5. La competencia de los Cabildos Insulares en materia de carreteras.

Los Cabildos Insulares se constituyen como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla. Se encuadran dentro del artículo 41 de la Ley de Bases de Régimen Local, como régimen especial y se rigen por las normas contenidas en la disposición adicional decimocuarta de esta ley y supletoriamente por las normas que regulan la organización y funcionamiento de las Diputaciones Provinciales.

En un principio, los Cabildos Insulares eran órganos de gobierno municipal, pero en la Ley de 11 de julio de 1912 se instauraron los Cabildos Insulares como órganos de gobierno y administración de cada la isla, para, en 1982, con la llegada del Estatuto de

⁷⁸ Vid. Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de derecho administrativo*, p. 958.

⁷⁹ Vid. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, p. 729.

Autonomía de Canarias adoptar una segunda condición como institución de la Comunidad Autónoma. Pudiendo afirmar hoy que los Cabildos Insulares tienen una doble naturaleza: órganos de gobierno y administración de las islas e instituciones de la Comunidad Autónoma ⁸⁰.

5.1 El Estatuto de autonomía de Canarias

El apartado 18 del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye, dentro del listado de competencias que enumera el art. 148 de la Constitución española (concretamente en apartado 5º del art. 148.1 CE) a la Comunidad Autónoma de Canarias, la competencia en *“Carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil”*.

5.2 La Ley de Cabildos

En el artículo 6.2 c) y d) de la Ley 8/2015 de Cabildos Insulares se regulan las competencias atribuidas a los Cabildos insulares en materia de carreteras. Salvo para aquellas que se declaren de interés autonómico, así como el transporte por carretera, por cable y ferrocarril.

5.3 La Ley 7 /1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Una vez atribuida la competencia a los Cabildos Insulares en materia de carreteras por las anteriores leyes citadas, debemos delimitar quien posee la responsabilidad patrimonial sobre dicha cuestión. Es por ello que acudimos al artículo 54 de la LBRL en el cual se establece que ostentan la responsabilidad patrimonial las Entidades locales, las cuales responden directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

5.4 Las Leyes especiales en materia de carreteras

En el ámbito estatal la competencia en materia de carreteras está regulada por una ley específica, la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras. Pero en la medida

⁸⁰ Villar Rojas, Francisco y Suay Rincón, José, *Derecho Local de Canarias*, 2013, p. 102.

en que la Constitución Española prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la competencia en carreteras y que el Estatuto de Autonomía de Canarias establece que es la Comunidad Autónoma de Canarias quien tiene la competencia exclusiva en carreteras, en el ámbito autonómico de Canarias, dicha materia se regula por la Ley 9/1991, de 8 de mayo, de Carreteras de Canarias, que es desarrollada en el Decreto 131/1995, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Canarias. Esta última normativa se caracteriza por el principio de territorialidad, pues se prevé que tengan la competencia las Comunidades Autónomas en carreteras “cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma” (art 148 5º). Esta última precisión refuerza el principio de territorialidad aplicable, pues se prohíbe la eficacia extraterritorial de la norma autonómica fundamentándose esta prohibición en los límites de unidad, solidaridad, libertad de circulación e igualdad de las posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos ⁸¹.

Y, por tanto, normativa autonómica canaria aplicable en la resolución de los conflictos que surgen entre los Cabildos Insulares y los particulares.

Por ende, entre la ley estatal de carreteras y la ley de carreteras de canarias existe una relación conforme al principio de competencia ⁸², ya que ha sido atribuida la competencia exclusiva a la CCAA, de acuerdo con el Estatuto Autónomo de Canarias.

5.5 El Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias

El procedimiento para exigir la responsabilidad extracontractual de la administración sigue el régimen explicado anteriormente, regulado en la Ley del

⁸¹ Velasco Rico, Clara I., *Territorialidad, extraterritorialidad e interés Análisis comparado de los sistemas de distribución de competencias de Estados Unidos, Canadá, Austria, Alemania e Italia: lecciones para el Estado Autónomo*. Revista para el Análisis del derecho, p.42.

⁸² Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. *Los principios fundamentales de la Constitución Española*. <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/principios-fundamentales-constitucion-269585> (consultado: 02/07/2018)

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pero con algunas especialidades.

El Consejo de Estado se rige por su propia Ley Orgánica 3/1980, de 24 de abril (LOCE). Pero a nivel autonómico, cada Comunidad Autónoma ha ido creando su propio consejo consultivo. Los Altos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas necesitan de una reserva estatutaria para su existencia y, generalmente, una reserva de ley para su regulación. Esta normativa autonómica es la que señala las competencias de cada uno en materia de responsabilidad patrimonial de la administración de una forma muy parecida o idéntica a la del Consejo de Estado ⁸³.

En el caso de Canarias, es el artículo 44 del Estatuto de Autonomía el que deja constancia del Consejo Consultivo de Canarias como órgano supremo consultivo de la Comunidad Autónoma. En 2011 se modificó el art. 11.1.D. e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, fijando una nueva cuantía en 6.000 € ⁸⁴, que rige hasta la actualidad. Es preciso añadir, que si bien es cierto que el consejo Consultivo de Canarias debe emitir un dictamen cuando se trate de una cuantía de 6.000€ o superior, en determinados supuestos, no será necesario el dictamen aun cuando se dé la cuantía exigida. Son aquellos casos en los que existe una doctrina consultiva consolidada, que no es preciso reiterar por ser conocida por los órganos consultantes y que genera dictámenes reiterativos y de escaso valor añadido ⁸⁵.

Sentadas las bases sobre el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias, nos ubicamos dentro del procedimiento en el momento posterior al trámite de audiencia al interesado, es decir, cuando se procede a elaborar una propuesta de resolución recabando el dictamen del Consejo Consultivo autonómico, que es preceptivo, aunque no vinculante y solo procede cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000€ (art 81.2 ley 39/2015) o la cuantía que se establezca en la correspondiente

⁸³ Granado Hijelmo, Ignacio, *Función consultiva y limitaciones cuantitativas: un análisis de derecho comparado sobre las cuantías mínimas establecidas para consultar preceptivamente en casos de responsabilidad patrimonial*, Ponencia presentada en las III Jornadas de Encuentro de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos de las CC.AA., 2014, p. 5.

⁸⁴ Vid. Granado Hijelmo, Ignacio, *Función consultiva y limitaciones cuantitativas*, p. 20.

⁸⁵ RUBIO LLORENTE, F. Presidente del Consejo de Estado, en la conferencia de clausura de las IX Jornadas de la función consultiva (Madrid, octubre, 2007), REFC, 7, 2012, págs.162 - 164.

legislación autonómica ⁸⁶, que como hemos expuesto, en el caso de Canarias, asciende a los 6.000€.

En cuanto a los sujetos que pueden solicitar el dictamen del Consejo Consultivo, dentro de la corporación del Cabildo Insular, en el artículo 12.3 de la ley 5/2012, recae exclusivamente dicha facultad sobre el presidente del Cabildo Insular de que se trate. Los supuestos típicos en los que se recaba dictamen del consejo consultivo suelen ser aquellos que tratan sobre el desprendimiento de rocas de montañas, los cuales son propensos a generar lesiones, cuya cuantificación es igual o superior a 6.000€. Es decir, en los supuestos en los que se producen daños personales sufridos como consecuencia de la caída de una piedra desde un talud, por el funcionamiento del servicio público de carreteras (Dictamen 261/2018) ⁸⁷.

6. El problema de la concurrencia de administraciones.

El daño producido a un sujeto puede ser imputado a una Administración pública concreta, pero puede ocurrir que la responsabilidad patrimonial se origine por una actuación en la que intervengan, dos o más Administraciones Públicas. Con la entrada en vigor de la Constitución Española, la implantación de un Estado Autonomico y el reconocimiento de una autonomía constitucionalmente garantizada a entes locales, se empiezan a plantear problemas de concurrencia de dos sujetos públicos en la producción de daños ⁸⁸, situación relativamente frecuente ⁸⁹.

Por ello, el sistema de responsabilidad patrimonial, conllevaba la necesidad novedosa de regular la responsabilidad concurrente, la cual derivaba de la concurrencia de varias competencias en la gestión y desarrollo de un servicio público ⁹⁰. Es por ello que fue la LRJ-PAC de 1992, en su artículo 140, la que introdujo la regulación de la concurrencia de administraciones, aludiendo a una responsabilidad de forma solidaria ⁹¹,

⁸⁶ Vid. Tomás Quintana López, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*.

⁸⁷ Dictamen de 6 de junio de 2018 (261/2018)

⁸⁸ Morote Sarrión, José Vicente, *La responsabilidad solidaria de las administraciones públicas en los procedimientos bifásicos*.

⁸⁹ Vid. Esteve Pardo, *Lecciones de derecho administrativo*, p.300.

⁹⁰ Dictamen 29/1999, de 6 de abril, *Expediente relativo a reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*.

⁹¹ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial*, p. 322.

artículo inspirado en una regla de creación jurisprudencial, en la medida en que la aceptación de la solidaridad viene consolidándose desde el 2002 entre los distintos responsables del perjuicio causado como único medio para dar satisfacción a las exigencias propias del principio, siempre sin perjuicio de las relaciones internas entre ambas Administraciones Públicas (STS de 11 diciembre 2002) ⁹².

Con la ley 4/1999, se modificó la ley 30/1992, en la cual se introdujo diferentes criterios al de solidaridad. Fue en el apartado dos del artículo 140 donde se incluyeron los criterios de competencia, interés público o intensidad en la intervención. Aplicando alguno de ellos cuando se diese un supuesto de concurrencia de varias Administraciones en la producción de un daño. La doctrina, respecto al último criterio, el de la intensidad en la intervención, permite ponderar el grado de incidencia de las Administraciones en el que hubiesen incurrido con su conducta ⁹³.

Con la regulación actual, en la ley 40/2015, se establece esta responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas en su artículo 33. Sigue rigiendo la solidaridad como forma de responsabilidad, junto con los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, y, en defecto de estos, de nuevo, la responsabilidad solidaria.

Supuesto claro y sencillo donde se podrá discutir la concurrencia de responsabilidades recae sobre la responsabilidad entre la Administración titular de la vía y la encargada del servicio público de alcantarillado. Es decir, aquellas vías que transcurren por una localidad, pero que son de titularidad estatal, tratándose de elementos en el pavimento como son las alcantarillas que producen un accidente. La jurisprudencia partía de que los riesgos provocados por el servicio de alcantarillados se atribuían al titular de la vía, de acuerdo al criterio basado en la utilización de un servicio público ⁹⁴. Y es que, anteriormente, aun alegándose que la titularidad del alcantarillado que había producido el accidente era de titularidad municipal, el Consejo de Estado optó por imputar el accidente al titular de la vía. (Dictamen 187,2001) ⁹⁵.

⁹² Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 11 diciembre 2002.

⁹³ Busto Lago, *La responsabilidad civil*, 2003, p. 1552.

⁹⁴ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial*, p. 331.

⁹⁵ Dictamen de 8 de marzo de 2001 (187, 2001)

Ya en 2006, la jurisprudencia aplica el criterio de la competencia, no atendiendo a la titularidad de la vía, sino a la administración competente del alcantarillado. Ejemplo de ello es la sentencia dictada por el TSJ de Madrid en la cual se declara que es responsable el ayuntamiento, pues la relación de causalidad entre la actividad municipal y el daño se produce por el mecanismo de la culpa in vigilando del Ayuntamiento, al no haber adoptado las medidas de control que les exige el artículo 25.2 de la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (TSJ Madrid, 1547/2006) ⁹⁶.

Los supuestos en los que se haya condenado solidariamente a dos administraciones por responsabilidad patrimonial son escasos. Específicamente, en el tema que nos ocupa: responsabilidad en carreras, concretamente en la administración del Cabildo Insular, en 2011 se dicta sentencia por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife condenando al Ayuntamiento de Tacoronte y al Cabildo Insular de Tenerife por responsabilidad solidaria frente al perjudicado. Se trata de un accidente producido porque un vehículo había desenchajado la tapa de un registro de la red de saneamiento de aguas. La única salvedad radica en que la titularidad de la vía es de Cabildo, mientras que, el servicio de agua es de competencia municipal (art 25 LBRL). En este caso el Juzgado atendió al criterio de la solidaridad, mientras que en los anteriores casos contempló la opción de la administración titular de la vía, o el criterio de competencia (Juzgado de lo contencioso administrativo. Sentencia 000376/2011) ⁹⁷.

7. La casuística en carreteras competencia de los Cabildos insulares

Antes de entrar a exponer la casuística en materia de carreteras, es importante hacer referencia a la materia probatoria cuando se trata de responsabilidad patrimonial. Y es que, en primer lugar, tenemos que partir de la premisa de que la prueba del nexo causal corresponde siempre al demandante (STS de 4 de noviembre de 1993) ⁹⁸. Es suficiente que la prueba demuestre los hechos y la existencia de una conexión de condiciones,

⁹⁶ Tribunal Superior de Justicia de Madrid. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia núm. 1547/2006 de 26 septiembre.

⁹⁷ Juzgado de lo contencioso-Administrativo nº1 de Santa Cruz de Tenerife. Sentencia 000376/2011, de 30 de septiembre de 2011.

⁹⁸ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 4 de noviembre de 1993. FJ 2º.

siempre atendiendo a las reglas del criterio racional ⁹⁹. Y, en segundo lugar, en materia de carreteras, los medios de prueba de los hechos, así como de la relación causal más usuales suelen ser los informes y los atestados ¹⁰⁰.

7.1 Supuesto de la mancha de aceite en carretera

Ante la gran variedad de formas en las que se puede producir un accidente en la carretera, uno de los más frecuentes son aquellos accidentes que se producen como consecuencia de la presencia de una mancha de aceite en la calzada. Es decir, cuando un vehículo anónimo desprende un líquido, en este caso aceite, el cual es calificado como sustancia deslizante.

En este supuesto, para determinar la responsabilidad patrimonial de la administración es preciso atender al tiempo que hubiese pasado desde que se constata la mancha de aceite en la calzada y la producción del accidente, ya que, es evidente que frente a aquella mancha de aceite que hubiese estado en la calzada apenas unos minutos u horas, dependiendo del tipo de carretera, es lógico que se exonere de responsabilidad a la administración por los accidentes producidos como consecuencia de dicha mancha, en la medida en que, ni la administración más potente hubiese podido abarcar tal servicio con tal rapidez. De lo contrario, si será exigible la actuación de la administración si esa mancha hubiese permanecido en la calzada durante un periodo de tiempo más o menos prolongado (STS de 8 de octubre de 1986) ¹⁰¹, o lo que es lo mismo, en períodos de tiempo razonable, dependiendo siempre de las circunstancias del caso (SAN 26 junio 2013 (JUR 2013, 244837) ¹⁰².

El tiempo que transcurre desde que se constata la mancha de aceite en la calzada y la producción del accidente guarda relación con la constatación de la realización de los servicios de mantenimiento y conservación de la carretera, atendiendo a la frecuencia con la que se realizan dichos servicios y los recorridos en los que se lleva a cabo, siempre atendiendo a un tiempo razonable y prudencial anterior al accidente y también incluso a

⁹⁹ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 9 de diciembre 1985. FJ 4º.

¹⁰⁰ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*, p. 386.

¹⁰¹ Vid. STS (Sala 3º) de 8 de octubre de 1986 (RJ 1986, 5663; F 2º).

¹⁰² Audiencia Nacional. (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencia de 26 de junio de 2013.

la posible omisión de no haber realizado dichos servicios (SAN de 16 de octubre de 2013) (JUR 2013, 332445) ¹⁰³.

Como ya adelantamos en el epígrafe segundo de este trabajo, para poder hablar de responsabilidad patrimonial de una administración, tenemos que atender a los dos elementos esenciales estudiados en el epígrafe segundo de este trabajo. Primero, que, por ley, se le haya atribuido la titularidad de una carretera y, por ende, su conservación, sin perjuicio de las posibles adjudicaciones que pudiese haber realizado con una empresa privada.

Y, segundo, que se haya producido una lesión con ocasión del funcionamiento de ese servicio público.

Ante los innumerables casos de accidentes producidos por manchas de aceites en las carreteras, cuya competencia se atribuye al Cabildo Insular de Tenerife, el más frecuente es aquel en el que se produce el accidente como consecuencia de una mancha de aceite que es arrojada a la calzada por un vehículo anónimo (generalmente como consecuencia de una pérdida del vehículo). Es decir, cuando un tercero ajeno interviene en el hecho causante del accidente (Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Sentencia 1109/2003). En dicha sentencia quedó acreditada la realidad de la mancha de aceite en la vía, situada en un tramo curvo de aquella, pero, sin embargo, no se acreditó el origen de la misma y se presumió que se produjo como consecuencia de la pérdida de un vehículo, además de que no se tuvo conocimiento del momento en que tuvo lugar ¹⁰⁴. Es por ello, que se dedujo la intervención de un tercero en el hecho causante del accidente, rompiéndose el preciso carácter directo entre el actuar de la Administración y el perjuicio causado (Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Sentencia de 14 de octubre de 1989) ¹⁰⁵, o lo que es lo mismo, se produce la ruptura del nexo causal del daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras (STS

¹⁰³ Audiencia Nacional. (Sala de lo Contencioso- Administrativo). Sentencia de 16 de octubre de 2013 (JUR 2013,332445).

¹⁰⁴ Tribunal Superior de Justicia de Canarias. (Sala de lo Contencioso- Administrativo de Santa Cruz De Tenerife). Sentencia 1109/2003.

¹⁰⁵ Tribunal Superior de Justicia de Canarias. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 14 de octubre 9 de 1989.

11.2.1987¹⁰⁶. Por lo que la sentencia concluyó con la no imputación de la responsabilidad patrimonial del accidente al Cabildo Insular de Tenerife, pues la mancha de aceite pudo haber aparecido tanto de forma “repentina como impensable”, dándose lugar a la inexistencia del nexo causal, que como acabamos de exponer, es preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras (STSJ 1109/2003)¹⁰⁷.

La jurisprudencia, frente a este tipo de accidentes en los que existe intervención de un tercero suele declarar que la responsabilidad es de éste, condenándole a la obligación de indemnizar, siempre y cuando fuera el auténtico causante del daño¹⁰⁸.

7.2 Supuesto de desprendimiento de piedras de las laderas

Otra forma de producción de un accidente puede ser como consecuencia de desprendimientos de piedras provenientes de un talud anexo a la carretera descendiendo las piedras encima de un vehículo, o cayendo en la calzada, instalándose como un obstáculo en la carretera.

Se exige por parte de la Administración que adopten medidas de conservación y reparación cuando sea previsible que de los terrenos escarpados adyacentes a las carreteras se vayan a producir desprendimientos, sobre todo en el supuesto de desfiladeros¹⁰⁹.

Ante la imposibilidad de no poder cumplir las medidas de conservación y reparación por no disponer de los medios técnicos oportunos, los riesgos estarán controlados por la señalización. Pero teniendo los medios técnicos y no utilizándolos, si no únicamente señalizando, esta actuación no es suficiente para entender que la administración haya cumplido con el deber de conservación y reparación (STSJ 2000, 269)¹¹⁰.

¹⁰⁶ Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 11 de febrero de 1987.

¹⁰⁷ Tribunal Superior de Justicia de Canarias. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº. 1109/2003 de 31 diciembre.

¹⁰⁸ Vid. Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración*, p. 480.

¹⁰⁹ Dictamen de 27 de enero 2000 (25/2000). *Sobre piedras procedentes de un desfiladero*.

¹¹⁰ Tribunal Superior de Navarra. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 14 septiembre 2000. Fº 1º.

Este tipo de accidentes es frecuente en las Islas Canarias y en especial en la isla de Tenerife, la cual presenta una orografía complicada, caracterizada por terrenos escarpados impulsando así la posibilidad de desprendimientos de piedras que caen rodando o incluso, en ocasiones, en línea recta descendiente hacia la carretera.

En la medida en que el Cabildo Insular de Tenerife tiene la competencia sobre muchas de las carreteras de las Islas, es una de las administraciones más demandadas por los interesados en los supuestos de accidentes por desprendimientos de piedras de las montañas anexas a las carreteras. La mayoría de los casos no prosperan a favor del interesado, ya que la mayoría de veces se atribuye el accidente a un caso de fuerza mayor.

Ejemplo de ello es la Resolución de 17 de mayo de 1995, en la cual el Cabildo Insular de Tenerife desestimó la reclamación del interesado amparándose en la causa de fuerza mayor. El caso llegó hasta el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, (Sentencia núm. 933/1996) ¹¹¹, el cual, para adoptar una resolución en relación con la causa de fuerza mayor en la que se respaldaba el cabildo Insular de Tenerife; fuerza mayor entendida como hecho imposible e inevitable, o que siendo previsible no se pueda evitar, acude a un informe que da el Servicio de Ingeniería y Cooperación obrante en el expediente administrativo. Dicho informe deja constancia de “la orografía escarpada de algunas zonas de la isla”, como es el caso de Anaga, lugar donde se produjo el accidente y donde son frecuentes los desprendimientos. Con este argumento el tribunal eliminó el primer elemento de la fuerza mayor: la imprevisibilidad.

En cuanto al segundo elemento, la inevitabilidad, el informe expuso que ya se había construido un muro de sujeción, que, a la vista del accidente, no había sido eficaz, y que podría haberse adoptado otras medidas como la colocación de redes. Es por ello que el Tribunal estimó el recurso administrativo, declarando no haber causa de fuerza mayor.

Ante la posible actuación negligente del Cabildo Insular de Tenerife, como lo es en este supuesto, ya que no adoptó las medidas suficientes y eficaces para preservar el mantenimiento y seguridad de la vía Pública, se hace menester en cualquier caso análogo

¹¹¹ Tribunal Superior de Justicia de Canarias, (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº. 933/1996 de 2 diciembre.

a este: el atestado instruido por la Guardia Civil, expresivo de los pormenores del siniestro, así como en su caso el informe de la empresa encargada de los trabajos de limpieza de la carretera, informes del Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Dirección General, así como informe del Jefe Técnico de Ingeniería Industrial del Cabildo Insular sobre la valoración de los daños del vehículo (Sentencia núm. 373/2002 de 27 marzo) ¹¹².

8. Las conclusiones.

Primera.- En la elección del tema ha influido para mí la oportunidad de haber podido realizar las prácticas externas en el Cabildo Insular de Tenerife, en el servicio Administrativo de Movilidad y Proyectos Estratégicos, donde trabajé con casos reales de responsabilidad patrimonial en materia de carreteras.

Segunda.- Toda la evolución normativa de la responsabilidad patrimonial de la administración que hoy se ampara en la Constitución Española y que es desarrollada por las leyes 39/2015 y 40/2015, opino que podría unificarse en un texto normativo en el cual se expresaran aquellos supuestos específicos en los que la administración respondiera por los daños causados y en los cuales se les exonera. Todo ello en aras a una regulación más clara para el ciudadano.

Tercera.- Para poder atribuir la responsabilidad patrimonial a la Administración deben concurrir una serie de elementos en la producción del daño, de lo contrario la administración no tendrá el deber de indemnizar al particular. No puede entenderse daño en sentido amplio, sino daño efectivo, daño evaluable económicamente, daño individualizado, que no tenga el deber de soportarlo el particular y que exista relación de causalidad entre el daño y la actuación de la administración.

Cuarta.- Una vez estudiada la postura de la doctrina sobre la calificación objetiva de la responsabilidad administrativa opino que ésta siempre debe ser objetiva, en la medida en que es indiferente que hubiese funcionamiento normal o anormal de la administración,

¹¹² Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencia núm. 373/2002 de 27 marzo. JUR 2002\259035

dado que la realidad es que, producido un daño que no debía soportar el particular, este tendrá derecho a que se le indemnice por la administración.

Quinta.- Las particularidades del procedimiento de responsabilidad patrimonial prevé que la iniciación el procedimiento se haga de oficio, así como que termine de forma convencional a través de un acuerdo entre la administración y el particular, aunque sería difícil encontrar un supuesto con estas características, pues en la práctica lo frecuente es que se inicie a instancia de parte. Además, la terminación simplificada del procedimiento tampoco se suele dar en la práctica ya que el periodo para resolver es de 30 días, tiempo escaso para la carga de trabajo de la administración.

Sexta.- La competencia de los Cabildos Insulares en carreteras queda perfectamente delimitada en el Estatuto de Autonomía de Canarias, así como en la Ley de Cabildos. Y, la especialidad de la cuantía necesaria para proceder a solicitar el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias radica en la magnitud de los accidentes que se producen en las Islas Canarias.

Séptima.- La concurrencia de administraciones es un problema que en la actualidad prácticamente no se da, puesto que hoy en día están perfectamente delimitadas las competencias de cada administración teniendo los tribunales que condenar fundamentándose en criterios de competencia y no de solidaridad. Además, lo cierto es que en el supuesto de que un accidente llegase a juicio, previa interposición de recurso contencioso-administrativo, las administraciones litigian como un particular más, acogiéndose a todos los medios existentes para evitar que se les condene y que el deber de indemnizar recaiga sobre la otra administración.

Octavo.- El supuesto de la mancha de aceite en la carretera es un caso que se produce con mucha frecuencia, frente al cual la administración no puede hacerse cargo continuamente, puesto que la carretera es un bien público propenso a que se produzcan accidentes por sus características, las cuales deben tener presentes los conductores cuando transiten por ellas, todo ello siempre dentro de parámetros objetivos. Caso diferente son los desprendimientos de piedras en la isla de Tenerife, pues, siendo también usual, en los últimos años se han evitado que se produzcan más accidentes gracias a las barreras de contención o redes colocadas en las montañas. Pero la realidad es que, debido a la orografía de la isla, no se puede pretender que todas las montañas de las que pudiera ser previsible el descenso de piedras, tengan colocadas redes o muros de contención, pues de ser así, se haría en el Teide, dando lugar a un impacto visual enorme. A diferencia de lo

que sí ocurre en el Macizo de Teno, quedando la zona cubierta en la medida de lo posible con redes que evitan la caída de piedras a la calzada, además de la colocación de señalización de peligro por desprendimientos, motivo en el que se acoge la administración para no responder de los accidentes producidos en esta zona.

9. La bibliografía.

- Esteve Pardo, José, *Lecciones de Derecho administrativo*, 2017.
- Domínguez Martínez, Pilar, *Responsabilidad patrimonial de la administración por accidentes de tráfico*, 2008.
- Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*.
- García Pérez, Marta, *el silencio administrativo tras la sentencia de tribunal supremo de 28 de enero de 2009*.
- Garrido Falla, Fernando, *Llamada doctrina del silencio administrativo*.
- Pita Broncano, Carmen Piedad, 2006.
- Garrido Falla, Fernando, *Los límites de la responsabilidad patrimonial: una propuesta de reforma legislativa*, REDA, núm. 94, 1997.
- Granado Hijelmo, Ignacio, *Función consultiva y limitaciones cuantitativas: un análisis de derecho comparado sobre las cuantías mínimas establecidas para consultar preceptivamente en casos de responsabilidad patrimonial*, Ponencia presentada en las III Jornadas de Encuentro de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos de las CC. AA, 2014.
- Jiménez Lechuga, Javier, *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el derecho español. Una visión de conjunto*.
- Lefebvre, Francis, *Memento practico, A. Régimen general*.
- López Menudo, Francisco, *Responsabilidad administrativa y exclusión de los riesgos del progreso. Un paso adelante en la definición del sistema*.
- Morote Sarrión, José Vicente, *La responsabilidad solidaria de las administraciones públicas en los procedimientos bifásicos*.
- Pérez Pino, M^a Dolores y Sánchez Carmona, Miguel, *Manual sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública*.
- Quintana López, Tomás, *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y la potestad sancionadora*.

- Recuerda Girela, Miguel Ángel, *Problemas prácticos y actualidad del derecho administrativo*, 2015.
- RUBIO LLORENTE, F., Presidente del Consejo de Estado, *Conferencia de clausura de las IX Jornadas de la función consultiva*, 2007) publicada en REFC, 7, 2012.
- Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, 2017.
- Tardío Pato, José, *Silencio negativo: la ratificación de la doctrina del tribunal constitucional del plazo abierto para la interposición de los recursos en tales supuestos bajo el ámbito de aplicación de la vigente ley 30/1992 y la LJCA 1998, LAS SSTC 147/2006 Y 39/2006*,

10. El anexo de jurisprudencia.

- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia 30 de septiembre de 1983 (RJ 1983,4688)
- Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia de 12 julio 1985.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº 20/1985 de 20 septiembre. FJ 1º.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 9 de diciembre 1985. FJ 4º.
- Tribunal supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). sentencia de 9 de diciembre 1985. FJ 4º.
- Tribunal Superior de Justicia de Canarias, (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 14 de octubre de 1989.
- Tribunal supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 4 de noviembre de 1993. FJ 2º.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia de 4 de noviembre de 1993. FJ 2º.
- Tribunal supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº STS 11/1993 de 11 de noviembre.

- Tribunal supremo (Sala de lo contencioso- Administrativo). Sentencia de 16 de marzo de 1995, sobre accidentes por defectuosa señalización de la carretera.
- Tribunal Superior de Justicia de Cantabria. (Sala de lo contencioso-Administrativo). Sentencia de 27 de febrero de 1998. FJ 6º.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso- Administrativo, sección 6ª). Sentencia de 6 de noviembre de 1998. Fº 3º.
- Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Sentencia de 14 de septiembre 2000 (RJCA 2000, 2694; FJ 1º.
- Tribunal Supremo. (Sala de los Contencioso-Administrativo). Sentencia de 6 de marzo de 2001. F 3º y 4º.
- Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección4ª). Sentencia de 24 diciembre 2001.
- Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo) Sentencia núm. 373/2002 de 27 marzo. JUR 2002\259035
- Sentencia del tribunal de justicia de las Comunidades Europeas de 11 de julio de 2002 (TJCE 2002,226)
- Tribunal supremo. (Sala de lo Contencioso- Administrativo). Sentencia de 11 diciembre 2002.
- Tribunal supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). Sentencia nº 25/2003
- Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Santa Cruz de Tenerife (Sala de lo Contencioso-Administrativo). Sentencia nº 1109/2003 de 31 diciembre
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª). Sentencia 6425/2006. FJ 5º.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), Sentencia nº 1547/2006 de 26 septiembre
- Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso). Sentencia nº 7218/2007 de 9 de octubre. FJ 3º.
- Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo). Sentencias de 1 de febrero de 2008 y 10 de abril de 2008.

- Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santa cruz De Tenerife nº 1. Sentencia 000376/2011, de 30 de septiembre de 2011.
- Audiencia Nacional. Sentencia de 26 de junio de 2013 (JUR 2013, 244837) .
- Audiencia Nacional. Sentencia de fecha 16 de octubre de 2013 (JUR 2013, 332445)
- Audiencia Nacional. (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª). Sentencia nº 2015\57954 de 23 enero 2015. FJ 1º.
- Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sala de lo Contencioso sección 2ª). Sentencia nº 307/2016
- Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso. Sección: 4ª) sentencia núm. 1136/2018 de 23 de marzo.
- Tribunal Supremo. (Sala de lo Contencioso- Administrativo). Sentencia nº 1082/2018. FJ 4º.
- Dictamen de 6 de abril de 1999 (29/1999), *Expediente relativo a reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.*
- Dictamen de 18 de noviembre de 1999 (3360, 1999), *sobre colisión de automóvil con tapa de saneamiento procedente de otro vehículo desprendida en la calzada.*
- Dictamen de 27 de enero 2000 (25/2000). *Sobre piedras procedentes de un desfiladero.*
- Dictamen de 8 de marzo de 2001 (187, 2001).
- Dictamen de 1 de marzo 2007 (289, 2007) *sobre accidente por colisión con un bidón de plástico de 50 litros.*
- Dictamen de 6 de junio de 2018 (261/2018).

Webgrafía:

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=106&tipo=2>