



Universidad Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Responsabilidad Patrimonial de la Administración,
Concurrencia de culpas con especial mención a la
concurrencia de la culpa de la víctima en el génesis
de un accidente de tráfico.

Autor/es:

Rebeca Raluca Dandu

Director/es:

Antonio Embid Irujo

Facultad de Derecho

2023/2024

RESUMEN

El trabajo que nos ocupa pretende analizar la situación actual dentro del problema multifacético de la concurrencia de culpas específicamente para aquellos casos en los que dentro de un procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración se observa la cooperación de la víctima en el génesis del resultado dañoso con particular mención a aquellos en los que lo anterior se desarrolla dentro del contexto de un accidente de tráfico.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad Patrimonial, Administración Pública, concurrencia de culpas, accidentes de tráfico, diligencia, nexo causal.

ABSTRACT

The project at hand aims to analyze the current situation within the multifaceted issue of shared faults, specially for those cases in which, within a judicial procedure of patrimonial liability of the Administration, the cooperation of the victim in the genesis of the harmful result can be observed by the Court. In addition, the project contains particular mention of those cases in which the above takes place within the framework of a traffic accident.

KEYWORDS:

Patrimonial Liability, Public Administration, shared faults, traffic accidents, due diligence, causal link.

ÍNDICE

| | |
|--|---------------|
| I. INTRODUCCIÓN..... | - 5 - |
| II. BREVE REFERENCIA GENERAL A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTUDIO DE SUS ELEMENTOS CONFORMADORES..... | - 7 - |
| II. I. Evolución histórica: | - 7 - |
| II. II. Notas y características esenciales del sistema español de responsabilidad de las administraciones públicas. | - 15 - |
| 1) EXISTENCIA DE UN DAÑO ANTIJURÍDICO Y SUS CARACTERÍSTICAS - | 16 - |
| 2) IMPUTACIÓN Y SUS CRITERIOS..... | - 17 - |
| 3) LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD Y EL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE CAUSAS | - 20 - |
| 4) RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y EL PROBLEMA DE LA CULPA | - 20 - |
| III. LA CONCURRENCIA EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:..... | - 23 - |
| III. I. CONCURRENCIA DE CULPAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO, DEFINICIÓN Y MARCO JURÍDICO: | - 27 - |
| III.II. RELACIÓN ENTRE LA CONCURRENCIA DE CULPAS Y NEXO CAUSAL:..... | - 28 - |
| IV. CASOS EN LOS QUE CONCURRE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN UN ACCIDENTE DE TRÁFICO: | - 31 - |
| IV.I. CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA: | - 34 - |
| IV. II. CULPA EXCLUSIVA DE LA ADMINISTRACIÓN:..... | - 35 - |
| IV. III. CONCURRENCIA DE CULPAS ADMINISTRACIÓN-DAMNIFICADO DENTRO DEL ACCIDENTE DE TRÁFICO:..... | - 36 - |
| V. CONCLUSIONES:..... | - 40 - |
| BIBLIOGRAFÍA:..... | - 41 - |

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS:

Art. Artículo.

AP: Audiencia Provincial.

CC: Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se aprueba el Código Civil.

CE: Constitución Española de 1978.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

CP: Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa.

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LO: Ley Orgánica

LPACAP: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Núm.: número.

Págs.: Páginas.

RD: Real Decreto.

RDL: Real Decreto Ley.

SAP: Sentencia Audiencia Provincial.

ss.: siguientes.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

UE: Unión Europea.

I. INTRODUCCIÓN

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”. Art. 1 CE.

Del reproducido precepto de nuestra Carta Magna, se entiende que la relación entre las instancias del poder y los administrados dentro de cualquier Estado de Derecho, debe resolverse y desarrollarse de modo favorable a la justicia, dignidad de estos y respetando sus derechos humanos. En consecuencia, desde dicho primer artículo y sin ir más lejos, de forma clarividente se fija la necesidad de establecer un Sistema de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones en su actividad, que termina consolidándose en el art. 106.2 de la Constitución¹.

Se configura dicho sistema como toda una contrapartida a la actuación de la Administración que provoca externalidades negativas que se traducen en perjuicios patrimoniales para los ciudadanos, situaciones que estos no tendrían el deber jurídico de soportar, suponiendo un frontal ataque a uno de los principios consagrados en la Constitución, el de justicia. Siendo sus funciones en palabras de LUIS MARTÍN REBOLLO (REBOLLO, 2022)²: *“garantía, control, seguro y precio”*,

La responsabilidad patrimonial de la Administración podría denominarse una responsabilidad civil extracontractual de la Administración (es por eso por lo que, en muchas ocasiones, por falta de regulación específica se acude al régimen general de responsabilidad extracontractual recogido en el Código Civil) que consiste en la

¹ Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

²MARTÍN REBOLLO, Luis, *Manual de Derecho Administrativo [Y guía para el estudio de las Leyes Administrativas]*, Aranzadi, Navarra., 2022 pág. 791

reparación de un daño causado a un particular compartiendo los mismos elementos definidores de la responsabilidad extracontractual:

- I. Existencia de daño
- II. Hecho ilícito
- III. Título de imputación
- IV. Relación de causalidad

Sin embargo, en uno de dichos elementos, la relación de causalidad, se inmiscuye el problema que se conoce como concurrencia de culpas, que, en el ámbito de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública supone un tema de gran complejidad y relevancia. Este concepto incluye las situaciones en las que el resultado lesivo es efecto de la actuación de dos o más agentes. Se centrará el presente trabajo en analizar aquellos casos en los que tanto la Administración como el administrado perjudicado comparten la responsabilidad por el daño ocurrido. De su investigación y estudio se pretende dar respuesta de forma equitativa y efectiva a dichos casos en los que sea difícil distribuir responsabilidades en el marco de las relaciones entre los ciudadanos y la administración. Esto se hace con el fin de garantizar, por un lado, el respeto del principio de seguridad jurídica que queda consagrado en nuestra Carta Magna³, síntoma de cualquier Estado de Derecho que verdaderamente lo sea; y, por otro, los derechos de los ciudadanos dentro de la posición de poder que la Administración tiene frente a los administrados. Pero, sobre todo, su análisis tiene el fin práctico en la garantía de la eficaz gestión pública dentro del tratamiento de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Se establece pues, como objetivo del trabajo en mano, el estudio del complejo problema de la concurrencia de culpas de la Administración y del damnificado con particular mención a los casos en los que esto ocurra en el marco de un accidente de tráfico.

³ Art. 9.3. CE: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

Con ese fin, la metodología aplicada al presente ha sido la contextualización del problema dentro del sistema general de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración, el análisis de sus elementos definitorios, de los requisitos para comprobar su existencia y las excepciones a su aplicación; su régimen jurídico básico y su evolución en el tiempo. Pues para entender de forma plena la concurrencia de culpas es esencial y necesario definir el contexto en el que se incluye, y en específico, se plantea la importancia de analizar cómo se distribuye la responsabilidad en base a la relación de las conductas concurrentes y el nexo causal ejemplarizando esto en materia de concurrencia de culpas en el génesis de un accidente de tráfico. Dentro de estas situaciones surgen fuertes debates sobre cómo debe distribuirse las obligaciones y como debe determinarse el grado de responsabilidad de los agentes intervinientes, por un lado, está la responsabilidad de la Administración, como garante de la seguridad vial y del mantenimiento de las vías en condiciones óptimas para la circulación de sus usuarios, obligación que se extiende a la gestión eficiente de las emergencias y de asistencia en caso de siniestros. Y, por otro, concurre la responsabilidad del ciudadano que debe cuidar todas las normas de tráfico vigentes con la debida diligencia al volante para prevenir las situaciones de riesgo que puedan desencadenar accidentes.

Al no estar este evento mencionado de forma directa en la legislación y no ofreciéndose para la misma en nuestro ordenamiento jurídico la respuesta explícita a aplicar a todos estos casos, la jurisprudencia pasa a jugar un papel crucial, pues nos permite identificar los criterios utilizados para determinar la responsabilidad compartida entre estos dos agentes, es por eso por lo que se expone numerosa jurisprudencia en la materia.

II. BREVE REFERENCIA GENERAL A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO, EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y ESTUDIO DE SUS ELEMENTOS CONFORMADORES

II. I. Evolución histórica:

En nuestro país, la actividad de la Administración Pública se manifiesta en casi todas las vicisitudes de la vida de los administrados, tanto en el ámbito profesional, empresarial,

como en el personal y social. Su influencia abarca desde la regulación y supervisión de actividades económicas hasta la provisión de servicios esenciales que afectan directamente el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

Se puede deducir que su actividad y las funciones que la administración asume, tienen por objetivo la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la garantía del orden político y social con el fin último de velar por el interés general. Sin embargo, en el ejercicio de sus funciones, es posible que se produzcan externalidades negativas, perjuicios en las vidas de los ciudadanos que no cuentan con el deber jurídico de soportar. En ocasiones dicho perjuicio puede ser traducido en términos patrimoniales, por lo que debe establecerse y ha sido establecido un sistema de reparación de este. El sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas del Estado. Garantizado en el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna como principio fundamental en el ordenamiento jurídico español vigente, que pretende encontrar un justo equilibrio entre el interés público y el de los particulares⁴.

Esta obligación de resarcimiento de los daños causados no se refiere a aquellas personas con los que la administración mantiene una relación contractual por incumplimiento de contrato o convenio, si no que se ejercita aludiendo a un régimen de **responsabilidad extracontractual**. Esto también excluye de la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial a los casos en los que la responsabilidad se confiere como cuasi contractual (casos de enriquecimiento injusto o sin causa en los que existe una obligación por parte de la Administración a abonar una cantidad a un particular por causas determinadas).

Hoy en día se configura como una de las piezas más importantes del Derecho Administrativo, el propio MAURICE HAURIOU en sus obras *Principios de Derecho Público (1910)* y *Principios de Derecho Constitucional (1923)*, la coloca junto al contencioso, como una de las claves de bóveda de todo el Derecho Administrativo, dos instituciones fundamentales que sirven de límite a las prerrogativas de la Administración

⁴ "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. "

en beneficio de la ciudadanía; por cuanto se trata, de un verdadero sometimiento de la Administración al Derecho. Pero esto no siempre fue así, el reconocimiento de un sistema independiente de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido fruto de un largo proceso debido a que el sistema anterior reforzaba el arraigo tradicional de lo que se conocía como irresponsabilidad del Estado⁵.

Un claro síntoma de esto es que en el Ordenamiento Jurídico Español las primeras matizaciones que reflejan ciertos elementos de responsabilidad se encuentran en:

- La Ley de 9 de abril de 1842 en la que se preveía una obligación de la nación de indemnizar los daños materiales en las propiedades de los españoles que "se habían mantenido patriotas".
- La primera Ley de lo Contencioso de 13 de septiembre de 1888 en la que se dejaba previsto en su art. 84 para los casos en los que se dieran suspensiones administrativas de Sentencias por "razones de interés público" que el Tribunal declarase la indemnización correspondiente al afectado por el aplazamiento, así también para casos de demora en el envío del expediente administrativo.
- De manera más reciente, en una ley poco comentada, en la Ley de 31 de diciembre de 1945, se preveía la indemnización cuando las fuerzas militares o de orden público produjesen la muerte o la incapacidad para el trabajo de una persona en actos propios del servicio.

Si bien se dan reconocimiento a estos supuestos aislados y excepcionales, el entramado normativo que hace primera referencia a una responsabilidad patrimonial al menos de forma indirecta de la Administración, es el Código Civil de 1889 en sus arts. 1902 y 1903, el que inicia el acercamiento al sistema que hoy conocemos. Es a través del juego combinado de ambos preceptos que se permitía declarar la responsabilidad del Estado por actos propios. De una primera aproximación a dicha redacción, la interpretación que se

⁵ Un claro ejemplo de esto es que en la misma Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 a pesar de establecer el derecho de los ciudadanos a percibir una justa indemnización frente a procedimientos expropiatorios, no hacía mención alguna a la indemnización a percibir por los mismos en caso de sufrir otros daños que no fueran expropiatorios de mano de las actuaciones de la Administración.

consideraría más acertada y posible sería la de entender que el precepto pretendía atribuir al Estado la responsabilidad por los daños producidos por los "agentes especiales", y es que existen ejemplos de que esta interpretación fue acogida por determinada jurisprudencia civil y aplicada en instancias mayores como el Tribunal Supremo⁶. No obstante, la interpretación no terminó por prosperar. Lo que terminaría por consolidarse por la jurisprudencia de dicho momento fue la **no responsabilidad del Estado**, debido a que dicha actuación de los "agentes especiales" se entendía separada de la culpa del Estado, y que de la actuación de los funcionarios eran responsables ellos mismos.⁷

A partir de dicha interpretación torticera y restrictiva, los responsables serían los funcionarios y que de los daños impersonales no respondería nadie. Tal fue el motivo por el que se denominó a este como **"sistema de irresponsabilidad de la Administración"** siendo que por parte de la jurisprudencia de aquel momento no se acertó a construir una doctrina que hiciera responsable la Administración de la misma manera que lo hacía frente a los particulares; pero es que no solo eso, si no que para que se observase dicha responsabilidad de los funcionarios debían cumplirse unos estrictos requisitos (declaración previa de la existencia de infracción legal, reclamación por escrito y demostración de culpa o negligencia grave).

Posteriormente, a través de la Constitución de 1931 se da un verdadero paso adelante, en su artículo 41⁸ se preveía la responsabilidad de la Administración, de forma subsidiaria para los casos en los que el empleado público infringiera sus deberes y que éste fuera declarado insolvente⁹.

Entre la Regulación que se vino desarrollando posteriormente, está la Ley de Expropiación forzosa de 1954 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del

⁶ STS de 20 de enero de 1892, STS de 2 de enero de 1899, STS de 20 de febrero de 1900...

⁷ Esto queda reforzado por la Ley de Responsabilidad Civil de los funcionarios de 5 de abril de 1904, y su reglamento de 23 de septiembre del mismo año.

⁸ Art. 41 Constitución Española de 1931: *"Si el funcionario público, en el ejercicio de su cargo, infringe sus deberes con perjuicio de tercero, el Estado o la Corporación a quien sirva serán subsidiariamente responsables de los daños y perjuicios consiguientes, conforme determine la ley"*.

⁹ A. ROYO VILLANOVA considera que a través de la Constitución de 1931 se dio por primera vez rango de Constitucionalidad a la institución resarcitoria.

Estado de 1957 (arts. 121 y ss. y 40 y ss. respectivamente), ambas inauguraron el sistema de responsabilidad de la Administración separada del régimen general que se presentaba en el Código Civil.

Pero tal vez la más relevante es la Ley de Expropiación Forzosa de 1954¹⁰ que reconoció la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración en su forma directa (sin perjuicio de que existiera la acción de regreso contra los funcionarios). Tiene una fuerte relación con esta porque en cierto modo, la responsabilidad responde a la misma lógica que la institución expropiatoria, así lo considera también GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES, que asegura que ambas tienen una finalidad resarcitoria, proporcionando la Administración un valor de compensación para restaurar la integridad del patrimonio al perjudicado¹¹. No obstante, en la redacción primaria, solo se considerarían indemnizables los daños a bienes y derechos, excluyendo así los daños morales y corporales dejándolos de la fórmula legal. Esto fue corregido en su Reglamento y en el artículo 40 de la mencionada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

Cabe mencionar en este punto que el salto producido por la LEF no fue uno pacífico pues existen ejemplos de jurisprudencia en la que los jueces se mostraban reticentes a aceptar que la Administración pudiera crear daños susceptibles de indemnización sin mediar en su actividad grado alguno de culpa, aún aplicando los criterios incluidos por el sistema de responsabilidad incluidos en el Código Civil (STS de 30 de mayo de 1961). Esta situación persistió hasta la década de los 70 que, mediante sentencias como la dictada por el Tribunal Supremo el 8 de febrero de 1973, dejan entrever la asunción clara del nuevo sistema. En esta Sentencia se admite la Responsabilidad de la Administración dentro de un accidente que terminó en el vuelco de un camión debido a la existencia de un bache en la vía pública; señala así el Tribunal: *“Difícilmente podría estimarse normal la*

¹⁰ Art. 121: 1. LEF: *“Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquella sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo”.*

¹¹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2022, pág 326.

existencia de grandes baches en la carretera durante varios días sin que se proceda a su señalización hasta después de ocurrido un accidente” y añade “los conductores deben poder confiar en que los obstáculos de la calzada estarían reglamentariamente señalizados”. Lo mismo se concluye en una sentencia previa, en la STS de 28 de enero de 1972, en la que el Tribunal consideró que existía responsabilidad patrimonial del Estado en el accidente que acabó con la vida de un motorista que chocó con un bache en la carretera, generando así la obligación de la administración de indemnizar a la familia ya que en ella recaía la obligación de realizar un mantenimiento adecuado de la vía para evitar estos eventos traumáticos.

Así las cosas, cuando se inició el proceso constituyente en 1977 los dos preceptos mencionados (art. 121 LEF y el 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957) ya habían adquirido fuerza en el ámbito jurisdiccional sin ya más reparos, y, sumado a que el desarrollo de la sociedad había consolidado la idea de que el Estado debía asumir el papel de garante patrimonial en el caso de que se cause un perjuicio a los administrados en el ejercicio de su actividad; fue posible incluir casi de forma automática, en uno de sus artículos, un sistema de responsabilidad de la Administración de forma pura, quedando la redacción del artículo 106.2 en los siguientes términos: *“Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.* Es decir, se puede dilucidar que lo que se hizo a través de la inclusión de dicho precepto en la Constitución es la recogida del sistema de responsabilidad previamente vigente en España, sus caracteres ya siendo ampliamente aceptados por la doctrina y la jurisprudencia¹².

Como resultado a estos datos y de su observancia podemos mencionar que hace poco más de medio siglo se vivía una situación insatisfactoria en esta materia puesto que se llevaba a la práctica el sistema de irresponsabilidad de la Administración, y que, tras la implantación del sistema de responsabilidad de manera paulatina desde 1954, la regulación en la materia ha sido cambiante con la velocidad de las últimas décadas que

¹² STC de 17 de octubre de 2018 (ECLI:ES:TC: 2018:112)

han dejado irreconocible nuestro mundo en casi todos los aspectos de la vida.

En efecto, se produce un salto desde la irresponsabilidad a una situación desbordante e insegura, tal y como se deduce del análisis de la jurisprudencia. En virtud del desarrollo del sistema sobre unas bases conceptuales muy abiertas e indeterminadas, que dependen en ocasiones de la interpretación de los jueces y de la práctica de la prueba dentro de cada procedimiento interesado.

En la Ley se contempla un régimen común básico fundamentándose en el art. 149.1.18 de nuestra Carta Magna. En sus arts. 32 a 37, los cuales engloban los principios y aspectos sustantivos del sistema de responsabilidad pública y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la cual se comprenden las particularidades aplicables a la tramitación de la Responsabilidad Patrimonial en sus arts. 24.1, 35.1 h), 61.4, 65, 67, 91, 82.5, 86.5, 91, 92, 96.4, 114.

De este régimen común básico de responsabilidad se puede extraer una serie de características principales siendo estas:

1. Se trata de un sistema de responsabilidad unitario que abarca a todas las Administraciones Públicas con base al art. 149.1.18 CE ya citado.
2. Se puede definir como un sistema general pues se aplica a toda actividad o inactividad de la Administración.
3. Obedece a un criterio de Responsabilidad directa, debido a que la responsabilidad queda cubierta e indemnizada en su totalidad por la administración no solo de forma subsidiaria sin perjuicio de la posibilidad del ejercicio de la acción de regreso cuando funcionarios en su actuación hubiesen activado con dolo, culpa o negligencia graves. La referencia dada responsabilidad directa solo admite la excepción de la responsabilidad derivada del delito según el art. 121 CP.
4. En teoría también se trata de un sistema de responsabilidad objetiva, al menos no es estrictamente exigible la concurrencia de culpa. Pese a que es relevante mencionar que en la práctica terminan siendo admitidos en mayor parte los casos de responsabilidad “con culpa” personal, o anónima pero imputable al

funcionamiento de la Administración de la que se trate. La ley admite la responsabilidad “sin” culpa para los casos en los que lo esencial es el daño que se sufre y ahí lo principal será determinar cuando la Administración debe responder,

5. Se funda el sistema en un principio de unidad jurisdiccional. Siendo la única competente para conocer la jurisdicción contencioso-administrativa (con una única excepción que se da con la responsabilidad civil derivada de un delito descrito en el art 121 CP).

En definitiva la responsabilidad patrimonial se confiere de esta manera como una suerte de contrapartida de la Administración Pública a las prerrogativas o privilegios que tiene frente al ciudadano, configurándose como la obligación y garantía de las Administraciones Públicas de indemnizar a los particulares por toda lesión que suponga *un daño efectivo* que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos de forma *individualizada* (no son indemnizarle los daños generales) y *económicamente evaluable*; que sea *directamente imputable* a una Administración Pública por el ejercicio de sus funciones siempre que exista un *nexo de causalidad* entre el hecho o acto y el daño producido.

Todo esto conforme a lo establecido en el art. 106.2 de la Constitución Española afirmando que esa obligación aparece solamente en el caso de que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y exceptuando aquellos casos de fuerza mayor (como fuerza o evento imprevisible, externo y ajeno al servicio) o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar conforme a derecho. Estos dos casos exclusivamente son los que exoneran a la Administración dándose las demás circunstancias.

Así queda reflejado en la **Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo del 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4234)** cuando dice que esta institución resarcitoria tiene su fundamento *no sólo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el art. 24 de la Constitución, sino también, de modo específico, en el art. 106.2 de la propia Constitución al disponer que los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*

II. II. Notas y características esenciales del sistema español de responsabilidad de las administraciones públicas.

Según Germán Fernández Farreres, la responsabilidad patrimonial queda referida a el conjunto de las actividades administrativas bien cuenten con un carácter jurídico o puramente fáctico, y aceptando dentro de su elenco los casos de actividad e inactividad de la administración. No tratándose solamente de eso, añade: *“se trata además de una responsabilidad directa, aunque derive de la acción dañosa de sus autoridades y funcionarios, sin perjuicios de la posibilidad de ejercitar contra ellos la acción de regreso cuando hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia grave. Y es, en fin, una responsabilidad que ha dado en calificarse como objetiva, por cuanto prescinde de la idea de culpa, bastando con demostrar la existencia de una lesión – o daño antijurídico- imputable causándole a la Administración por el funcionamiento de sus servicios, autoridades y empleados”*¹³

De todo lo anterior se puede denotar que, al igual que hace el autor más adelante en el manual, salvo que concurran causas de exoneración de responsabilidad a la Administración, la misma ha de responder a los ciudadanos cualquier daño que les provoquen en el ejercicio de sus funciones. Esto provoca que sea un sistema extenso y amplio que abarca un numero abierto de casos, aplicable en muchas ocasiones muy distintas entre sí y que desemboca en la existencia de ambigüedades, indeterminaciones y en algún sentido lagunas legales que puede desembocar, muy a nuestro pesar, a la creación de inseguridad jurídica.

Sin embargo, sí que se pueden señalar tanto en la jurisprudencia como en el ordenamiento jurídico la existencia de unos requisitos constitutivos de la responsabilidad que son los siguientes y que suelen ser resumidas de forma reiterada por el TS en sentencias como la **STS de 27 de junio de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:3971)**, la del **20 de junio de 2007**

¹³ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2022. pág 325.

(ECLI:ES:TS:2007:4901) y la del 12 de noviembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7272).

1) EXISTENCIA DE UN DAÑO ANTIJURÍDICO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Un daño es una *pérdida de bienestar o, dicho con otras palabras, el menoscabo de un bien de los que integran el patrimonio de la persona*¹⁴, que en consonancia con el art. 32 Ley 40/2015, debe ser *efectivo, evaluable económicamente e individualizado*, a una persona o un grupo determinado de personas.

EFFECTIVO: Debe ser determinado y real, es decir, no se indemnizarán daños meramente hipotéticos o previsibles, su existencia debe poder ser probada y debe de haber sido realizado, sin admitirse el daño futuro, pese a que existe la excepción de la posibilidad de indemnizarse el daño emergente o a futuro por el lucro cesante.

Un ejemplo de esto es la desestimación de la pretensión indemnizatoria pretendida para el resarcimiento de los beneficios previsibles perdidos como resultado de una revocación de licencia urbanista para una promoción urbana (**STS de 28 de octubre de 2016 - ECLI:ES:TS: 2016:810**).

INDIVIDUALIZABLE: Lo que se pretende mediante esto es limitar el ámbito de aplicación de la responsabilidad patrimonial al resarcimiento de daños causados a particulares o grupos de personas fácilmente determinables y así excluir la responsabilidad por daños y perjuicios generales¹⁵.

EVALUABLE ECONÓMICAMENTE: Los daños se deben poder traducir en una cifra económica, sin embargo, no se debe caer en la falsa creencia de que solamente pueden ser evaluados o cuantificados los daños meramente económicos (como la pérdida de

¹⁴ DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel y MEDINA ALCOZ, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2023, pág 801.

¹⁵ **STS de 21 de enero de 2016 (ECLI:ES:TS: 2016:69)**

un salario o de una serie de ingresos económicos) si no que puede afectar a todo tipo de deberes y derecho pudiendo incluirse en este elenco los daños personales o morales.

Pero no solo eso, sino que el daño debe ser configurado legalmente¹⁶ como un **daño antijurídico**. En primer lugar, en este punto es relevante señalar que esta antijuridicidad nada tiene que ver con que el daño haya sido resultado de una acción u omisión ilícita, no tratándose pues de una antijuridicidad subjetiva; si no que más bien se trata de una antijuridicidad referida al perjudicado¹⁷, así señala que el ciudadano no tiene el deber de soportar dicha lesión resultante de la actividad de las Administraciones; y es que, de lo contrario, de concurrir éste, la obligación de la Administración decae¹⁸. Esto fuerza de alguna manera a los Tribunales competentes a analizar la antijuridicidad en relación con la víctima y no en la condición normal o anormal del actuar administrativo.

Todo esto termina de configurar el concepto como todo daño no deseado, no buscado ni merecido por la persona que lo sufre resultante de la actividad administrativa prescindiendo de la licitud o ilicitud de la actividad originaria del mismo y que carezca de la concurrencia de cualquier causa de justificación que legitime el perjuicio.

2) IMPUTACIÓN Y SUS CRITERIOS

Para que se conceda la indemnización por responsabilidad patrimonial debe de haberse dado una lesión imputable a la propia administración y a título de funcionamiento normal o anormal de la misma. Podemos observar pues que el principio de imputación funciona a través de dos vertientes distintas. La objetiva: funcionamiento normal o anormal de la

¹⁶ Art. 34 de la Ley Régimen Jurídico del Sector Público: *Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.*

¹⁷ **STS de 10 de octubre de 1997 (ECLI:ES:TS: 1997:6018)** *"El punto clave para la exigencia de la responsabilidad no está en la condición normal o anormal del actuar administrativo, sino en la lesión antijurídica sufrida por el afectado y que éste no tiene el deber jurídico de soportar; por lo que la antijuridicidad desaparece cuando concurre una causa justificativa que legitime el perjuicio, 'un título que imponga al administrado la obligación de soportar la carga'".*

¹⁸ **STS de 12 de noviembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7272)** *"...no significa que la responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas esté basada en la simple producción del daño, pues además éste debe ser antijurídico, en el sentido de que quien lo padece no tenga obligación de soportarlo por haber podido ser evitado con la aplicación de las técnicas conocidas por el estado de la ciencia y razonablemente disponibles en dicho momento".*

Administración; y la subjetiva: que el servicio o persona que lleve a cabo ese funcionamiento normal o anormal se encuentre dentro de la organización administrativa del estado.

2.1) ÁMBITO SUBJETIVO DE LA IMPUTACIÓN.

Por un lado, la falta de concurrencia del elemento subjetivo, la falta de integración en la organización Administrativa correspondiente provoca la exclusión de la cobertura y de la imputación a la Administración de la actividad privada de sus funcionarios. Así quedando las cosas, cabe aclarar de forma sucinta el alcance del concepto de Administración como sujeto imputable de esta responsabilidad resarcitoria. Nos referiremos pues a la LRJSP que señala en su artículo 32 que son las Administraciones Públicas las incluidas en este sistema y que este término queda definido en el artículo 2.3 del mismo cuerpo legislativo, siendo estas la Administración General del Estado , Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades de la Administración Local y cualquiera organismos público y entidades de derecho público vinculado o dependientes de las Administraciones Públicas; pero no solamente estas, si no que, en virtud al artículo 35, cuando las Administraciones actúen a través de entidades de derecho privado, éstas también pueden ser consideradas responsables patrimonialmente según el art. 32.

En resumidas cuentas, es cierto que las disposiciones de los arts. 32 y ss. LRJSP están dirigidas de forma principal a las Administraciones Públicas reconocidas en su art. 2.3, sin embargo es la jurisprudencia la que ha extendido su ámbito de aplicación a las entidades públicas en las que la Administración delegue funciones como en los casos en los que dichas entidades actúen en la prestación de servicios públicos (gestión de servicios como transporte público, recogida de residuos...) o en materia de contratación pública.

2.2) TÍTULOS DE IMPUTACIÓN

La misma formulación legal del sistema de responsabilidad indica que se incluyen los daños producidos tanto por el funcionamiento normal como por el funcionamiento anormal de la administración.

i) Por un lado, el funcionamiento normal de la administración deja pocos casos en los que sea reconocida responsabilidad patrimonial de la Administración, esto es así porque para el caso en el que la Administración funcione de forma normal será complicado que no concurra causa de justificación que no exonere de responsabilidad, entre estas, la consecución del interés general. En estos casos se cubre solamente aquellos perjuicios sufridos por los ciudadanos que supongan un sacrificio especial, no incluyendo aquí el elenco de situaciones en el que, la Administración actuando en extremo rigor de sus funciones y con la diligencia necesaria, cause daños inevitables y necesarios. Tal vez esto sea así también por que el deber resarcitorio por los daños a ciudadanos no puede configurarse como una suerte de seguro, por muy generosa y garante que quiera ser la redacción de los preceptos aplicables

ii) Por otro el funcionamiento anormal de la Administración se entiende como aquellas situaciones excepcionales en las que ésta no actúe cumpliendo con todos los estándares exigibles, de forma negligente o incluso de forma ilícita. Entre ellas se encuentran:

- La imputación a causa de un acto administrativo no conforme a Derecho (culpa in comittendo)
- La imputación a causa de inactividad u omisión (culpa in omittendo) cuando la actuación era exigible¹⁹.
- La imputación por funcionamiento deficiente o sin aplicar la diligencia exigible.

¹⁹ “La inactividad de la Administración, traducida en la omisión de un deber legal de actuar puede dar lugar a responsabilidad patrimonial [...], siempre que dicho daño sea consecuencia directa de la falta de actuación debida por parte de la administración. La omisión debe imputarse a la Administración como una falta en el cumplimiento de sus deberes legales, lo que constituye un supuesto típico de responsabilidad por inactividad. MARTÍN VALERO, ÁNGEL. *Obligación de resolver; silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, p.254.

STS de 12 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS: 2011:8191) “la omisión de ese deber comporta ese elemento de culpabilidad que la Administración ha tenido en cuenta al dictar el acuerdo de que trae causa este proceso”.

3) RESPONSABILIDAD OBJETIVA Y EL PROBLEMA DE LA CULPA

Una de las características esenciales del sistema de responsabilidad de España es que parece prescindir de la idea de culpa²⁰ para fundamentar conceder indemnización, sin embargo, dejar de lado el tradicional criterio subjetivo de la culpa o negligencia para establecer un régimen objetivo de responsabilidad no ha sido unánimemente aceptada por toda la doctrina y puede dificultar en muchos casos la tarea de discernir sobre los daños que son o no resarcibles en virtud de dicho requisito.

El sistema que deja de lado la noción de culpa²¹ a la hora de reconocer la existencia de responsabilidad es un sistema que basa su aplicación en el concepto y elemento de la lesión entendida ésta como un daño antijurídico en sí mismo, es decir que intrínsecamente ese daño lo es, no que la forma en la que se provoque deba ser antijurídica tal y como se ha señalado.

Asimismo, se ha visto que la mayoría de los casos en los que se reconoce la responsabilidad, se tratan de daños o lesiones causadas antijurídicamente, y no daños antijurídicos, es decir, mediando culpa o negligencia, es decir, existe una *“falta de correspondencia sistemática y profunda entre lo que nuestros tribunales dicen y lo que realmente hacen... Salvo en contadas ocasiones, aplican de facto una regla de responsabilidad por culpa”*²². En estos, lo que se pretenderá es determinar cuál ha sido la actuación culposa o negligente que ha causado la lesión, determinar el funcionamiento anormal del servicio. Para ello es necesario atender a los estándares de calidad que puedan derivarse de la propia reglamentación del servicio del que se trate. Es decir, la *“lex artis”*²³.

²⁰ Traigo a colación la **Sentencia del Tribunal Supremo, Sala primera de 31 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:364)** “2. La apreciación de la culpa es una valoración jurídica resultante de una comparación entre el comportamiento causante del daño y el requerido por el ordenamiento. Constituye culpa un comportamiento que no es conforme a los cánones o estándares de pericia y diligencia exigibles según las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar. El mero cumplimiento de las normas reglamentarias de cuidado no excluye, por sí solo, el denominado «reproche culpabilístico».”

²² DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel y MEDINA ALCOZ, Luis, Manual de Derecho administrativo, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2023, pág. 812.

²³ **STS de 5 de junio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3770)**

Si se deja a la discreción de los jueces que conocen de los de responsabilidad patrimonial de la administración, y no se le proporciona unos criterios externos tal vez determinados por la Administración o por el legislador, el resultado entre los pronunciamientos puede ser muy dispar. Es decir, puede ocurrir que ciertos jueces pueden tomar como referencia unos parámetros altos de calidad (*lex artis*) en el funcionamiento medio de los servicios, el número de supuestos en los que otorgarán la responsabilidad patrimonial y por tanto reconocerán indemnizaciones para dichos casos, se verá incrementado exponencialmente. Mientras que aquellos que tomen una referencia de parámetros bajos de calidad apenas otorgarán alguna sentencia estimatoria de tales pretensiones. La situación desembocaría sin duda alguna a un ambiente de inseguridad jurídica, que considero desincentivaría a los ciudadanos a interponer reclamaciones por responsabilidad patrimonial, hecho que considero además supondría una situación de indefensión que todavía desnivelaría más la balanza del poder a favor de la Administración.

Lo anterior es algo que nos lleva a preguntarnos cuáles pues debe ser pues esa funda 2241/2011cos, provocados por el funcionamiento normal de la Administración. Pues bien, hoy en día no hay una respuesta concreta en la materia, por lo que me gustaría acudir a una de las funciones del sistema de responsabilidad patrimonial que he recogido en la introducción del presente trabajo y que son inspiradas por la obra de LUIS MARTÍN REBOLLO, la responsabilidad patrimonial como *seguro*. La adopción de un régimen de responsabilidad puramente objetivo es verdad que puede garantizar una mayor protección a los ciudadanos frente a los daños causados por la actividad de las administraciones en el ejercicio de sus funciones.

Si bien, tal y como se reproduce en su manual *“lo que no puede ser es que responsabilidad se convierta en un seguro universal. El sistema no puede ofrecer una cobertura absoluta por que se desbordaría”*, sí que se podría configurar para la cobertura de ciertos daños resultantes de riesgos que el ciudadano no debiera soportar tal y como describe a continuación: *“Pero sí puede ser un seguro excepcional frente a ciertos riesgos relevantes no asumidos, no aceptados”*.

Lo primero viene reforzado de numerosa jurisprudencia del TS que, por ejemplo, declara en su **Sentencia de 5 de junio de 1998 (rec. cas. 1662/94)**, que *“la prestación por la*

Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico''²⁴.

De tal manera la actuación de la responsabilidad patrimonial se daría, en primer lugar, mediante la averiguación sobre si ha concurrido culpa o negligencia en la actuación de la administración (daño antijurídicamente causado) y si no es así, estudiar si el daño antijurídico ha sido resultado de un riesgo relevante que el mismo no hubiese debido de soportar pese a la actuación normal o anormal de la administración.

4) LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD Y EL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE CAUSAS

Como ya he venido diciendo, para que se pueda declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración debe darse el requisito de que dicha lesión sea imputable a la administración, y para ello es necesaria la existencia y determinación del nexo causal entre el acto (funcionamiento normal o anormal) y el resultado dañoso.

Por ejemplo, en el caso del derrumbe de El Ejido, Almería (2007), que causó la muerte de varias personas y dejó heridos de gravedad se analizó la relación entre la conducta de las autoridades municipales y regionales encargadas de supervisar y velar por el cumplimiento de las normativas de construcción y seguridad, y dicho siniestro. Sobre todo, se investigó una posible negligencia de la administración en el ejercicio de sus funciones.

²⁴**Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4476):**

"En el contexto de la pandemia de COVID-19, se subraya que la responsabilidad patrimonial del Estado no se extiende a todos los daños sufridos por particulares debido a decisiones legales tomadas en situaciones de emergencia sanitaria, reafirmando que no se trata de un seguro contra cualquier daño."

Se concluyó que existía un nexo causal directo entre la falta de medidas preventivas y correctivas por parte de las autoridades encargadas de la supervisión y el derrumbe que terminó con la vida de numerosos ciudadanos y dejó a otros heridos de gravedad; esto fue resuelto aquí porque fue posible determinar que en caso de que dichas negligencias y faltas hubieran evitado las consecuencias fatales que sucedieron. Hecho que permitió el fallo a favor de los reclamantes dentro del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

No obstante, el término nexo causal es un término indeterminado al que a menudo recurren los Juzgados y Tribunales y que fuerza al análisis de los criterios para poder definirlo dentro de cada caso. Se concluye que debe existir una adecuación objetiva entre hecho y perjuicio, debiendo concurrir una causa *adecuada, sine qua non*²⁵, *próxima y verdadera* para poder proceder a la imputación. Lo que fuerza a señalar la causa sin la que el hecho dañoso no se hubiera producido y dejar fuera todas aquellas que no hayan influido en el mismo por considerarse no idóneas e inadecuadas. Esto queda ejemplarizado en una.

No obstante, la indeterminación del concepto no es la única complejidad a la hora de determinar la existencia de causalidad entre el hecho y el daño, pues dicho nexo puede verse afectado. Como en aquellos casos en los que el nexo haya sido modificado total o parcialmente por más factores externos-

III. LA CONCURRENCIA EN EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

En un mundo perfecto, en la creación de todo daño, concurriría un solo agente, pero en la realidad, esto sucede en menos ocasiones de las deseadas y es en este marco en el que se crea la figura de la concurrencia de culpas. Aplicable en los casos en los que el acaecimiento de un daño sufrido por un administrado no se configura como efecto de una sola causa si no de varias que pueden relacionarse de formas muy variadas. Es en este punto en el que quiero centrar mi estudio.

²⁵ *Causa sine qua non*: idónea para determinar un posible evento dañoso.

STS de 6 de noviembre de 1998.

Sobre todo, cuenta con un marco de aplicación para aquellos casos en los que, del estudio de los requisitos necesarios y descritos hasta ahora, existen dos o más agentes que podrían ser responsables del perjuicio. Esto provoca grandes dificultades a la hora de determinar quién debe hacerse cargo de la reparación patrimonial. Existen varios supuestos en los que el nexo causado se ve influido o afectado por:

- La fuerza mayor. Se atribuye para los casos en los que el resultado dañoso es efecto de un acontecimiento previsto e imprevisto, pero en esencia irresistible en todo exterior a la esfera de actividad propia de la Administración en el ejercicio de sus funciones. Este lo que produce es la exclusión a *radice*. cuando se pruebe su existencia, de la responsabilidad de la Administración y la libera de la obligación resarcitoria., pero no así sucede en el caso fortuito (un acontecimiento imprevisto y/o inevitable *interno* a la actuación de la Administración).
- La cooperación de una Administración distinta a la que se dirige la acción de reclamación. Este supuesto queda expresamente recogido en nuestro ordenamiento jurídico, concretamente en el artículo 33 de la Ley 40/2015²⁶. En el precitado artículo se prevé como respuesta la responsabilidad solidaria cuando esta derive de la gestión conjunta entre administraciones públicas, (sin perjuicio de la acción de regreso que se pudiera ejercer); y para el resto de los supuestos donde se pueda observar la concurrencia de varias administraciones, la misma será dirimida en base a criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. No obstante, los tribunales aplican lo anterior con notable flexibilidad incluyendo todos los supuestos posibles de concurrencia coordinada en aras a la

²⁶ "1: cuando de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad en los términos previstos en la presente Ley, las Administraciones intervinientes responderán frente al particular; en todo caso, de forma solidaria. El instrumento jurídico regulador de la actuación conjunta podrá determinar la distribución de la responsabilidad entre las diferentes Administraciones públicas. En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación".

seguridad jurídica y a la tutela efectiva facilitando el ejercicio de la acción resarcitoria por parte del damnificado²⁷.

- La intervención, cuando la misma sea determinante, de un tercero distinto a la Administración y al afectado en la generación de una lesión. No hay un criterio jurisprudencial clara para estas eventualidades, unos moderan la indemnización, otros aplican la regla de solidaridad...
- La concurrencia de la actuación culposa o negligente del mismo damnificado en el génesis del daño en la que me voy a centrar en los sucesivos apartados.

Son estos dos últimos en los que se centra verdaderamente la problemática de la concurrencia de culpas y lo que ocurre es que en estos casos se dará la modulación de la cuantía indemnizatoria en base a la prueba practicada, todo esto es posible en virtud del art. 1103 del Código Civil²⁸. Pues no porque exista más de una causa se produce la ruptura del nexo causal, existen casos en los que la concurrencia de culpas le afecta de forma parcial, no quedando de esta manera exonerado completamente el agente principal.

Un ejemplo podría ser el fallecimiento de un conductor que realizó una maniobra de adelantamiento por un carril que se encontraba cortado al tráfico mediante una barrera de hormigón insuficientemente señalizada, con el que se produjo una colisión, pero que dicho adelantamiento se vio realizado transvasando una línea continua. Así se ha producido la jurisprudencia en la materia: *“la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención*

²⁷ STS de 15 de noviembre de 1993(ES:TS:1993:11802)

²⁸ Art. 1103 CC: “La responsabilidad que proceda de negligencia es igualmente exigible en el cumplimiento de toda clase de obligaciones; pero podrá moderarse por los Tribunales según los casos.”

de un tercero o una concurrencia de causas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e **incluso al propio perjudicado**, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado²⁹”.

La jurisprudencia ha desarrollado las siguientes teorías con la finalidad de buscar la solución más ajustada a derecho a esta compleja problemática:

Teoría de la causa exclusiva: Es una teoría que ha caído en desuso ya que es la que dictaminaba la responsabilidad de la Administración solamente para aquellos casos en los que se demostrara que el nexo causal con el resultado dañoso fuera uno directo sin interferir conductas de terceros o del propio lesionado. Se puede definir como teoría anticom-pensionista pues no permite la compensación de culpas.

Teoría de la equivalencia de causas: la aplicación de ésta desembocaría en la consideración de que todas las causas concurrentes cuentan con la misma importancia dentro del resultado dañoso viéndose como equivalentes dentro de su contribución. No se entra pues a la consideración del grado de participación (su aplicación rígida y generalizada puede conducir resultados difíciles de aceptar en términos de justicia y equidad), pero si permite un análisis en el que solo se consideren las causas adecuadas *sine qua non*³⁰.

Teoría del concurso de causas (causalidad adecuada, causa eficiente o causa próxima): en esta, las causas concurrentes, una vez dotadas de determinada potencialidad lesiva, se procede a la practica de la prueba a partir de la cual se justificará el reparto de la responsabilidad en la proporción correspondiente de la deuda que se traducirá en deber resarcitorio. Este reparto que da lugar a lo que se conoce como cuotas de aportación causal, es menos problemático en términos de justicia, pues se adapta más a las circunstancias

²⁹ STS de 25 de abril de 2000 (ECLI:ES:TS:3470)

³⁰ STS de 23 de octubre de 2019 rec 1523/2017: “La aplicación de la teoría de equivalencia de las condiciones permite establecer la responsabilidad patrimonial de la Administración al considerar como causa cualquier condición que haya contribuido al daño. En este caso, la falta de medidas adecuadas por parte de la Administración para prevenir el daño ambiental constituye una condición necesaria para la producción del mismo, cumpliendo con el criterio *sine qua non*”.

del caso y da respuestas más cercanas a la idea de equidad. Según GARCÍA DE ENTERRÍA, esta teoría permite a los tribunales restar del importe total *de los perjuicios producidos aquéllos que, en función de las circunstancias acreditadas en autos, pueda pensarse razonablemente que hubieran llegado a producirse igualmente aun en el caso de que la actuación administrativa no hubiera existido*³¹.

III. I. CONCURRENCIA DE CULPAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y ADMINISTRADO, DEFINICIÓN Y MARCO JURÍDICO:

A continuación, se procederá a exponer la problemática que recoge la posibilidad de que en el daño producido a un administrado, no solamente haya contribuido la administración, sino que también el propio administrado. En principio, presupuesto de la responsabilidad de la Administración es que no concurra la conducta culposa de la víctima, pues se produciría la ruptura del nexo causal, sin embargo, la jurisprudencia ha sido la encargada de matizar lo anterior. A través de numerosos fallos en la materia, se ha tendido a mantener que la relación de causalidad no desaparece necesariamente en estos casos de coparticipación de la víctima. Y digo que la encargada de matizar en ese sentido, porque no existe regulación específica de este supuesto dentro de la normativa vigente. En el régimen jurídico en el que he venido basando mi exposición no se encuentra mención directa a las consecuencias jurídicas que pudieran derivar de la participación del perjudicado concurrente con la de la Administración en la creación del daño.

Así las cosas, debemos acudir al Derecho Común, en este caso, a lo establecido para la responsabilidad civil siempre que concurra la culpa de la víctima. Para el precitado, la responsabilidad se distribuirá dependiendo del grado de culpa de cada agente interviniente; hecho que puede, en el caso de que intervenga una actuación culposa de la víctima, provocar la reducción de la responsabilidad del agente demandado³², o incluso excluirla en su totalidad. Para que esto sea posible se debe demostrar el nexo causal entre la conducta del perjudicado y el daño sufrido.

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2022, pág 430.

³² Art. 1103 del Código Civil.

Lo que ocurre es que para cuando se observe dicha concurrencia se procederá a la exoneración/ moderación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado y se desencadenará el problema que la doctrina a denominado compensación de culpas, aunque como se señala por el Tribunal Supremo³³, lo que opera es una concurrencia de culpas en la producción del daño entre el agente y la víctima.

III.II. RELACIÓN ENTRE LA CONCURRENCIA DE CULPAS Y NEXO CAUSAL:

Tal y como hemos visto en su punto el nexo causal dentro del régimen general es la relación que une la acción / inacción de cada uno de los agentes con el daño generado a un administrado. Pero esta relación puede llegar a verse distorsionada y generar problemas cuando no existe solamente una causa directa generadora de dicho daño. Estos casos pueden ser, por un lado, en los que concurra la acción o negligencia del perjudicado, en los que, aun existiendo en el origen una actuación culposa o negligente e incluso delictiva por parte de la propia víctima, la actuación de la Administración tampoco cumplía los estándares exigibles.

Lo que se requiere dentro de los procedimientos donde se observe esta concurrencia es un examen exhaustivo de las relaciones causa efecto dentro de las pruebas obrantes en cada uno de ellos y en base al resultado obtenido, aplicar una de las dos teorías anteriormente expuestas (*teoría de la equivalencia de causas y de concurso de causas*). Es necesario analizar cómo cada una de las conductas de los agentes intervinientes afectaron al resultado dañoso, la proporcionalidad en la que lo hicieron, y si el nexo causal de las mismas subsiste al analizar el alcance de la otra. Esto implica examinar, asimismo, si las conductas de ambos agentes fueron causas concurrentes del daño o se podría haber ocasionado sin una de las mismas. Esto implica determinar el grado de *negligencia*,

³³ **Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1997, Rec. 599/1993** "la impropia denominada compensación de culpas, puesto que el elemento psicológico que constituye el núcleo de la culpa, no puede entrar en una operación compensatoria, debe suponer desde un punto de vista técnicamente correcto, una concurrencia de responsabilidades -del autor y de la víctima-; concurrencia de responsabilidades cuya principal consecuencia práctica es la de reducir la obligación de indemnizar del autor hasta donde alcance la responsabilidad del perjudicado".

imprudencia o culpabilidad de cada parte en la producción del daño, y para hacerlo, como ya se ha venido señalando a lo largo de la redacción del presente, es crítica la existencia de prueba suficiente.

Cabe mencionar en este punto que no cualquier conducta del afectado va a poder alterar el nexo causal en estos casos, solamente las actuaciones negligentes o culposas³⁴ tendrán dicha potestad, esto es en base al art. 1902 CC; culpa que debe ser probada por parte de la Administración, es decir, que la carga de la prueba recae en esta³⁵, forzando la no exoneración de su responsabilidad en aquellos supuestos en los que no logre acreditarla en el meritado procedimiento.

Estudiar el impacto que cada una de las conductas producen en el nexo causal dará lugar a los siguientes resultados y sus diferentes consecuencias jurídicas.

1. Por un lado, se podrá observar que existe culpa exclusiva de la víctima, rompiendo con su comportamiento el nexo causal entre la actuación de la Administración, lo cual la libera sobre cualquier resarcimiento posible. Se deberá acreditar dentro del procedimiento judicial pertinente que la Administración actuó con la diligencia debida y que la víctima fue el único agente causante del resultado dañoso, y su conducta la "única, total y exclusivamente originadora del daño", tal y como queda señalado en la

³⁴ "La concurrencia de culpas en la responsabilidad patrimonial de la administración exige, para su aplicación, que la conducta del perjudicado haya sido negligente o imprudente, contribuyendo de manera significativa a la producción del daño" (*Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública* Yáñez-Barnuevo García, A. P., 2015, p. 234).

³⁵ Sentencias de 19 de junio de 2007, recurso de casación 10231/2007, y 9 de diciembre de 2008, recurso de casación 6580/2004.

sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 23 de noviembre de 2023³⁶ y en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid³⁷

2. Por otro lado, se podrá observar que existe culpa exclusiva de la Administración, es decir, que el resultado dañoso se hubiera producido indistintamente de la actuación de la víctima. Por este lado se rompe el nexo causal con la conducta de la víctima y se da lugar a la obligación de resarcir al administrado por parte de la administración.

3. Por último, que efectivamente se demuestre la concurrencia de culpas, y que el nexo causal subsista para ambos agentes intervinientes, Administración, y víctima. En estos casos la indemnización se verá disminuida proporcionalmente al grado de implicación que haya tenido la víctima en la producción del daño, criterio que es aplicado por **el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia de 28 de junio de 2016 (ECLI:ES:TSJCV:2016:2803)**, que, pese a confirmar la indemnización a favor de la transeúnte de la localidad de Elda que sufrió un accidente grave con un imbornal no visible de desagüe de aguas pluviales, reduce la misma al considerar que la demandante no empleó toda la atención debida y exigible. Así, se entendió que el nexo causal debía quedar modificado por la existencia de concurrencia de culpa de la víctima debido que, en las circunstancias de luminosidad y habitualidad en el paso

³⁶ **Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 23 de noviembre de 2023** “(...) De acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, para que la excepción invocada por la ejecutada se entronice como causa exoneradora de la obligación de indemnizar, la conducta del perjudicado ha de ser «única, total y exclusivamente la originadora del daño», exigiéndose para su apreciación: 1.- Que es a la parte que la alega a la que le corresponde la drástica demostración de que el resultado dañoso se debió a la única y exclusiva conducta del perjudicado, de modo que la falta de prueba o la más mínima concurrencia de culpa o negligencia del conductor del vehículo asegurado por la ejecutada produce la desestimación de la excepción. 2.- Que la estructura del concepto de la meritada excepción viene condicionada, no sólo a la total ausencia de culpa o responsabilidad por parte del agente, sino también a la adopción de la maniobra más oportuna para evitar el daño, o lo que es lo mismo, no existiendo por parte del conductor del vehículo matiz culposo alguno, ni tan siquiera levisimo. 3.- Que la mera duda de cómo pudo acontecer el accidente lleva a la desestimación de la excepción.”

³⁷ **Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de septiembre de 2023** «Constituye reiterada doctrina jurisprudencial la de que para la exoneración de responsabilidad por culpa exclusiva de la víctima es necesario que resulte probada la existencia de una acción u omisión imputable a ésta que pueda ser considerada de culposa o negligente y que interfiriendo en el curso normal de los hechos, lo anule (entre otras, STS de 15 de julio de 2000), como también la de que para que la culpa de la víctima exima al agente de responsabilidad ha de ser el fundamento exclusivo del resultado o tener acusado relieve e intensidad suficiente para absorber toda otra concurrente (aparte de otras, STS de 25 de septiembre de 1996)”

por aquella zona, cabría a la transeúnte exigirle un grado de atención mínimo que no fue otorgado por la misma, quedando el quantum indemnizatorio moderado en un 50%.

IV. CASOS EN LOS QUE CONCORRE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA VÍCTIMA EN UN ACCIDENTE DE TRÁFICO:

Lo ideal a la hora de determinar la responsabilidad dentro de un accidente de tráfico sería que la misma pudiera ser atribuida a un único agente, sin embargo, en la vida real, esto es escasamente posible. Se produce la mencionada concurrencia de culpas, en este punto analizaré esta institución para los casos en los que concurra la culpa de la víctima y de la administración y analizaré los posibles escenarios que se pueden dar en base a la relación de sus conductas con el nexo causal.

Del estudio de las circunstancias específicas dentro de cada caso se puede concluir los siguientes escenarios, al igual que para el régimen general de la concurrencia de culpas:

Por un lado, la administración puede resultar como sujeto responsable de un accidente de circulación cuando incumpla sus obligaciones como garante de la seguridad vial.

En la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aparecen expuestos los principios que rigen la Actuación de la Administración en materia de seguridad Vial en España: *“La Administración Pública competente en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de actuación siguientes: a) Prioridad de la prevención de los accidentes de circulación y de la disminución de sus consecuencias. B) Integración de las políticas de seguridad vial en los programas de planificación, urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, con el fin de mejorar la seguridad de las vías interurbanas y urbanas. C) Coordinación entre las Administraciones Públicas con competencias en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, y entre éstas y otros agentes con responsabilidad en la seguridad vial) Evaluación de la eficacia y eficiencia de las*

actuaciones en materia de seguridad vial. E) Participación ciudadana en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas de seguridad vial. F) Transparencia en la información y rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos en materia de seguridad vial. G) Coherencia y coordinación entre las políticas de seguridad vial y las acciones de sensibilización, educación, formación e investigación.

Si la Administración no ejerce dichas funciones descritas en el anterior apartado puede resultar responsable de un siniestro vial; pero no solamente las anteriores pueden lugar a dichos resultados catastróficos, si no que cuenta con un abanico de responsabilidades mucho más amplio que incluye la planificación y el mantenimiento adecuado de la infraestructura vial, la instalación correcta de señales y dispositivos de seguridad, la adopción rápida y eficiente de medidas para reducir riesgos repentinos para la conducción o inherentes a la misma, etc. Si se consigue demostrar dentro de un juicio de responsabilidad patrimonial que en un accidente de tráfico concurrió la deficiente gestión de cualquiera de los anteriores y que esta fue la causa determinante del accidente los tribunales deberán fallar a favor de los reclamantes³⁸

En contrapartida, los accidentes pueden resultado de las conductas de los propios conductores, en estos casos se podrá acudir al régimen común de responsabilidad que queda recogido en el CC, llegando a la misma conclusión de que si el propio perjudicado intervino de forma imprudente, negligente y culposa, permitirá la alteración del nexo causal.

Su conducta al volante ³⁹puede influir de manera significativa a la hora de la producción

³⁸ STS 642/2017: Caso provocado por la existencia de un bache en una de las principales vías de la ciudad que hizo que el conductor perdiera el control del vehículo y terminara colisionando en un disco o barrera de contención. el tribunal estimo que el Ayuntamiento de Barcelona no cumplió con su obligación de realizar el mantenimiento debido de la calzada y que el estado de la calzada fue la causa principal del accidente obligando al mismo a indemnizar al conductor por los daños sufridos resultados de la mala diligencia del Estado en sus funciones.

³⁹ "La jurisprudencia ha establecido que, en los casos de accidentes de tráfico, la concurrencia de culpas debe ser evaluada con rigor, considerando tanto las deficiencias en la vía pública como la conducta del conductor" (Rodríguez de Santiago, J. M., & Muñoz Machado, S., 2017, p. 156). *El derecho de Responsabilidad Patrimonial de la administración*

de los accidentes, debiendo esta ser calificada como negligente o culposa⁴⁰ para identificarse como agentes productores del mismo, y poder alterar el grado de responsabilidad de la Administración. El artículo 1 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor señala:

“El conductor de vehículos a motor es responsable, en virtud del riesgo creado por la conducción de estos, de los daños causados a las personas o en los bienes con motivo de la circulación”.

Por tanto, en el caso de que se produzca un accidente, se analizará la conducta del conductor o de los conductores involucrados para observar si sus acciones fueron las adecuadas para mitigar los efectos dañosos o si sus acciones y omisiones pudieron, de alguna manera, contribuir a la generación del siniestro.

Para la definición del comportamiento de los damnificados como culposa o negligente es esencial el análisis dentro de la prueba obrante y sobre todo el papel del perito en accidentes que es el que elaborará un informe recogiendo sus conclusiones. La conducta será considerada negligente si se da alguno de los siguientes factores:

1. Incumplimiento de las normas y reglamentos de tráfico:

Los conductores tienen la obligación de conocer y respetar las normas y reglamentos de tráfico vigentes en cada momento. Si estas no se respetan, puede considerarse como negligencia por parte del conductor.

2. Práctica de una conducción irresponsable:

Tienen la obligación de mantener su atención a la conducción todos los usuarios de la vía evitando distracciones como dispositivos móviles, y procurando ajustar la velocidad y la distancia de seguridad conforme a cómo se encuentren las condiciones de tráfico y

⁴⁰ "Para que proceda la reducción de la responsabilidad administrativa en un accidente de tráfico, es necesario que la actuación de la víctima haya sido culposa, es decir, que haya una clara falta de diligencia por parte de esta" (Rebollo Puig, M., *Responsabilidad patrimonial de la Administración por accidentes de tráfico* 2018. Pág 63.

medioambientales. Asimismo, deben de respetar las prohibiciones de circular bajo los efectos del alcohol y otras sustancias nocivas. Todo lo anterior, inobservado puede ocasionar graves riesgos en la seguridad vial y, por tanto, tener la consideración de conductas culposas por parte de los damnificados en los juicios de responsabilidad Patrimonial.

3. Falta de diligencia en situaciones de riesgo:

Conducir no solamente teniendo en cuenta las acciones propias, sino que además anteponiéndose a cualquier error que pudieran ocasionar los demás usuarios de la vía, anticiparse a posibles peligros, y tomar decisiones evasivas o de emergencia cuando sea necesario con la idea de evitar accidentes. Si se observa conducción temeraria sin tener en cuenta el riesgo que tiene para su vida y para los demás, se puede calificar su conducta como negligente.

En resumen, los mismos usuarios de la vía a través de sus conductas, y su cumplimiento o no de las reglas de tráfico pueden afectar a la seguridad vial y es en estos casos que concurre su culpa dentro de un accidente en las vías públicas.

- Culpa exclusiva de la víctima.
- Culpa exclusiva de la Administración.
- Concurrencia de culpas.

IV.I. CULPA EXCLUSIVA DE LA VÍCTIMA:

Esta es dictaminada cuando es observable que la intervención del ciudadano es muy significativa y rompe el nexo causal entre la actuación de la Administración y el daño sufrido por el damnificado. Asimismo, dentro de los procedimientos interesados, la administración cuenta con el deber de probar que la infraestructura y señalización estaban en condiciones adecuadas. Si se cumplen estas dos condiciones la responsabilidad se traslada completamente a la víctima, ejemplo de esto quedan las siguientes sentencias:

i) **Sentencia 306/2000 de la Audiencia Provincial de Valencia de 15 de abril de 2012.** La Audiencia en este caso dictamina que la caída de un ciclista de un puente en mal estado era culpa exclusiva del mismo puesto que no había mantenido la diligencia exigida al no respetar con atención la señalización que avisaba del peligro y de las condiciones de la vía. *"Se determina que la caída del ciclista en el puente fue debida exclusivamente a su negligencia al no respetar las normas de circulación y no prestar atención a la señalización existente. La administración había cumplido con su deber de mantenimiento y señalización de la vía, por lo que no se aprecia concurrencia de culpas"*.

ii) **Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de noviembre de 2011 (rec. 408/2006)**, en ella, la Audiencia dictamina que la administración quedaba libre de responsabilidad en un caso en el que un conductor perdió la vida al perder el control de su vehículo pese a que en dicho punto no existían los elementos necesarios de protección que hubieran impedido la salida del vehículo de la calzada. De la prueba obrante se observó que la causa principal sine qua non se hubiera evitado el accidente, fue la conducción de la víctima. "El conductor circulaba con exceso de velocidad y sin cinturón de seguridad...", "La carretera se encontraba correctamente conservada y despejada", "la principal causa del daño fue la conducta imprudente del propio conductor."

iii)

IV. II. CULPA EXCLUSIVA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Por otro lado, la Administración puede ser declarada la única responsable dentro del accidente de tráfico. La razón por la que esto es posible es que indiferentemente de la actuación de la víctima, el efecto lesivo se hubiera producido a consecuencia de la actuación u omisión de la administración, es decir, que el nexo causal no se vea afectado por la conducta del damnificado.

Se expone como ejemplo la sentencia del **Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2013 (ECLI:ES:TS:2016:876)** en la que tras la exposición de la prueba relacionada con un accidente acaecido el día 24 de junio de 2009 en un tramo descendiente, en el que un ciclista pierde el control de la bicicleta tras pasar sobre un bache no señalizado y cae sobre la calzada debiendo ser trasladado en helicóptero a un hospital. La administración

pretendió quedar eximida de toda responsabilidad alegando que la víctima venía circulando con una velocidad mucho mayor a la aconsejada para ese tramo; se dictamina la culpa exclusiva de la administración:

“Ciertamente, a la vista de lo actuado, esta Sala no puede sino inclinarse por la corrección del informe pericial judicial, emitido por el Sr. Hernan, fundamentalmente porque se argumenta en base a datos objetivos recogidos en las actuaciones y, principalmente en el atestado de la Policía Foral de Navarra. La existencia de los baches en la carretera, los pequeños daños producidos en esta por la caída de la bicicleta, la declaración del testigo, la ausencia de huellas de frenada, y la distancia de tres metros en la que cayó el ciclista después de pasar por el segundo bache, llevan a considerar perfectamente creíble la versión y velocidad señalada por el Perito, es decir, no muy superior a los 20 kilómetros por hora. Por el contrario, no se aprecia en el ciclista lesionado la concurrencia de actuación negligente alguna. Lo anterior conlleva, en base al deber 7 JURISPRUDENCIA de conservación de la carretera regulado en la Ley Foral 5/2007, de Carreteras, y en el Real Decreto Legislativo 339/1990, Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que deba considerarse que nos encontramos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, que debe responder íntegramente de todos los daños y perjuicios derivados de este accidente, provocado por una defectuosa conservación de la carretera”.

IV. III. CONCURRENCIA DE CULPAS ADMINISTRACIÓN-DAMNIFICADO DENTRO DEL ACCIDENTE DE TRÁFICO:

Si de ninguna de ambas conductas derivadas de los agentes implicados (administración o víctima) tiene suficiente entidad para generar el daño por sí solo, pero se observa su colaboración, se produce lo que se considera como el concurso de culpas. En estos casos la Jurisprudencia, y también, según GONZALEZ PÉREZ, *procede a la moderación de la responsabilidad de la Administración sin atenerse a unas reglas objetivas siendo muy*

*distintos los porcentajes en que se minorra la cantidad como indemnización*⁴¹; y para el resto de las ocasiones, en las que no sea posible determinar de forma clara el porcentaje de cooperación de los agentes, se tiende a la teoría de equiparación de causas que ya se expuso en su momento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (Sala 3ª, Secc. 4ª, Rec. 2607/2010) aborda un caso de este último tipo: un motorista conduce inadecuadamente y distraído, por lo que toma una curva con exceso de velocidad, provocando su caída. La existencia en dicha curva de biondas de protección con aristas cortantes supone que al impactar contra ellas el motorista se le seccionan las extremidades inferiores. Aunque las citadas biondas se ajustaban a la normativa existente, y por tanto el funcionamiento del servicio público puede predicarse correcto, la propia Administración era consciente del riesgo que suponían para los motoristas y había decidido retirarlas y sustituirlas por otro elemento de protección distinto. No obstante, la distracción del motorista influye de modo determinante en la ocurrencia del siniestro, por lo que la responsabilidad de la Administración se atempera reduciéndola en un 65%.

De igual manera lo considera el Tribunal Supremo en su Sentencia **de 2 de diciembre de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:5327)** que señala que dentro del marco de un accidente sufrido por un motorista, concurre por un lado su circulación *cuanto menos distraída del conductor accidentado que no observó las circunstancias de la calzada y, por otro, coadyuvó a la producción de las lesiones graves la omisión por parte de la Administración demandada, como titular de la carretera...., de mantener la misma en condiciones de permitir la circulación de los vehículos con seguridad.*

Tras la respectiva práctica de la prueba, dictamina lo siguiente:

La Sala no ha desconocido esa jurisprudencia desde el momento en que, admitiendo que el accidente es consecuencia de una conducción, cuando menos, imprudente o descuidada del recurrente, no ignora que las graves lesiones y secuelas (tetraplejía C-5 C-6)

⁴¹ GÓNZALEZ PÉREZ, Jesús, Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, edit. Civitas, Madrid, 2009, página 567.

*que padece fueron el resultado de impactar, al perder el control de la motocicleta, en un registro de alcantarillado de hormigón, sito fuera de la calzada, a 5 metros, dentro de la zona de servidumbre. Por ello existe una concurrencia de culpas: a) si el recurrente no hubiera perdido el control de su motocicleta como consecuencia de una conducción inadecuada, la motocicleta no hubiera derrapado, saliéndose de la calzada y colisionando con ese registro en la zona de servidumbre, a 5 metros de dicha calzada; y, b) si no hubiera estado tal registro es probable (no seguro) que la magnitud de las lesiones hubiera sido menor. **Y esa evidente concurrencia lleva a moderar la indemnización. El porcentaje de indemnización establecido por la sentencia tiene su causa en la apreciación de la Sala de Sevilla, tras la valoración de la pruebas, que es de << mayor intensidad la participación de la víctima>>, apreciación valorativa de la prueba que, además de no haber sido impugnada por el recurrente, no advertimos que se haya hecho un uso arbitrario o contrario a la razón de esa libertad estimativa de la que dispone el Tribunal de instancia, por la moderación de la responsabilidad de la Administración en atención a la mayor participación que ha tenido el lesionado en el accidente, y desde luego, esta distribución de la responsabilidad no es contraria a nuestra jurisprudencia, en la que no son extraños supuestos de asignación de cuotas del 75% para el recurrente y del 25% para la Administración demandada, como ocurrió en los casos resueltos por las sentencias de 30 de abril de 2008 (casación 8778/2003) y 7 de febrero de 2012 (casación 2607/2010), o de cuotas del 80% y 20%, respectivamente, para el recurrente y la Administración, en el caso examinado por la sentencia de 22 de octubre de 2013 (casación 22/2011).***

Otra Sentencia que me sirve de ejemplo y que reproduzco es la **Sentencia de 30 de mayo de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3643)**

En ella se dirime la existencia o no de concurrencia de culpas en el génesis de un accidente de tráfico sufrido por un motociclista que perdió adherencia con la calzada al circular a una velocidad excesiva respecto a las condiciones de la vía (la calzada estaba mojada) al pasar por encima de unas flechas señales horizontales; terminando en un impacto contra unas biondas que debían haber sido retiradas de esa zona; impacto que dejó las secuelas de amputación del brazo y pierna izquierda.

Era conocido ya que dichas biondas contaban con un nivel de peligrosidad importante pues agravaban cualquier accidente de manera exponencial. Este criterio de la relación de causalidad de las biondas con la agravación de las lesiones producidas en un accidente de tráfico desde la sentencia de 6 de marzo de 2001 (rec. 6749/1996): *" Es cierto, como afirma la parte recurrente, que en el caso de no haberse producido una conducta negligente por parte de la víctima el accidente no se hubiera ocasionado. Así lo reconoce la sentencia. Sin embargo, de las conclusiones fácticas obtenidas por la misma se infiere que en el caso de haberse cumplido por la Comunidad Autónoma con la obligación de mantener las inmediaciones del arcén en las debidas condiciones de seguridad retirando elementos peligrosos e innecesarios, como eran los postes de sujeción del quitamiedos una vez eliminado éste, tampoco se había producido el resultado de muerte padecido. En consecuencia, el accidente originado hubiera tenido unas consecuencias más leves. Esta apreciación es suficiente para entender que la actuación administrativa en el ejercicio de las funciones de mantenimiento y seguridad de la carretera tiene suficiente relevancia para, como entiende la sentencia impugnada, concluir que existe una concurrencia de causas en la producción del resultado dañoso. Este no consiste en el accidente producido en sí mismo, sino en los daños a las personas y a las cosas originados en su consecuencia"*.

Es por este criterio el adoptado a la hora de dictaminar la presente sentencia comentada, que se establece la concurrencia de culpas Administrado-víctima. No se ignora el hecho de que no se hubiera producido daño alguno si el conductor hubiera conducido de forma diligente, pero, de igual manera, no se ignora la proporción en la que los daños se vieron agravados por la mala actuación de la Administración al no retirar de esa zona las biondas. Así, la cuantía indemnizatoria se modera en un 50 por ciento.

Por último, aludir a la **Sentencia de 29 de noviembre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:8104)** que cuenta con el siguiente relato fáctico. El día 20 de junio de 2001 Pablo Jesús circulaba con su motocicleta por un camino forestal, al llegar a un tramo curvo, de unos cuatro metros de anchura y en pendiente ascendiente, se encontró con un paso cortado por un vallado con el que colisionó generándole múltiples secuelas. La señalización que advirtiera el vallado prohibiendo el paso era inexistente, sin embargo, también era cierto que la carretera estaba cerrada al tránsito, y el damnificado había obviado la señalización que lo advertía, concluyendo el tribunal en la moderación del quantum indemnizatorio.

V. CONCLUSIONES:

El sistema de Responsabilidad Patrimonial del Estado tiene rango constitucional, sin embargo, cuenta con una regulación escueta en la materia que obliga a los Tribunales a estudiar caso a caso la prueba obrante para poder dar una respuesta lo más ajustada a derecho y más cercana al sentimiento de justicia. Sin embargo, su labor se dificulta exponencialmente cuando concurren diferentes agentes dentro de la creación de un mismo efecto dañoso.

En estos casos, los tribunales estudian cada conducta interviniente y su relación con el nexo causal; y en el presente se ha pretendido analizar el problema más detalladamente en aquellos casos donde concurre la culpa del damnificado en el génesis del efecto lesivo sufrido por el mismo.

Desde esta perspectiva, se puede llegar a diferentes escenarios, por un lado; la culpa exclusiva de la víctima que rompe el nexo causal con la Administración, la culpa exclusiva de la Administración que rompe el nexo causal con la víctima; y en especial la culpa concurrente que rompe parcialmente el nexo causal en ambos sentidos. Así el agente (Administración) queda parcialmente obligado a resarcir el daño causado, indemnizando solamente en la parte proporcional en la que lo produjo o le es imputable. Exige, a partir de la prueba aportada y las circunstancias concurrentes en cada caso litigioso, la determinación de unas cuotas de aportación causal de cada uno de los agentes y sus conductas para determinar la concreta participación de cada uno en su génesis y su deber de reparación.

Del análisis de la jurisprudencia en la materia se hace evidente la necesidad de mejora y trabajo tanto en la concienciación vial por parte de los conductores como en la actividad de garante de la seguridad en las vías de su titularidad con la que cuenta la Administración.

Asimismo, es mi opinión que someto a cualquier otra mejor fundada en Derecho, que es imperativa y necesaria la mejor legislación en la materia que permita garantizar el

principio de seguridad jurídica y no dejar toda la labor en las manos de los tribunales; que pueden aplicar criterios distintos y acabar en la dilatación de estos procedimientos hasta instancias mayores; mejorando así la gestión de los casos de responsabilidad patrimonial cuando concurra más de una causa y agente.

BIBLIOGRAFÍA:

CARMONA RUANO, Miguel, en “Concurrencia de culpas” en Revista de responsabilidad civil y seguro, núm 25, primer trimestre 2008, páginas 59 y ss. <http://www.asociacionabogadosrcs.org/portal/wp-content/uploads/2017/07/revista25.pdf>

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel y MEDINA ALCOZ, Luis, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás; *Curso de Derecho Administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2022.

MARTÍN REBOLLO, Luis, *Manual de Derecho Administrativo [Y guía para el estudio de las Leyes Administrativas]*, Aranzadi, Navarra., 2022

MARTÍN VALERO, ÁNGEL. *Obligación de resolver, silencio administrativo y responsabilidad patrimonial por inactividad*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La responsabilidad civil concurrente de las administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2ª edic., 1998.

SOLÉ FELIÚ, Josep, “La concurrencia de la culpa de la víctima en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo”, en Anuario de Derecho Civil, 1997, páginas 865 y ss.

ARTÍCULOS ONLINE Y WEBGRAFÍA:

MORENO GARCÍA, José Javier, *Comentario a la STC 112/2018, de 17 de octubre, sobre responsabilidad patrimonial*, 2018. Se puede encontrar en: [Comentario a la STC 112/2018, de 17 de octubre, sobre responsabilidad patrimonial, por José Javier Moreno García – Foro de las Autonomías \(foroautonomias.es\)](#)

UTRILLA, Juan, *La responsabilidad patrimonial de la Administración en los accidentes de circulación*. 6 de setiembre de 2016. Se puede encontrar en: [La responsabilidad patrimonial de la Administración en los accidentes de circulación – Joan Utrilla](#)

MORENO I DEL CAMPO, Arnau, *Responsabilidad extracontractual: concurrencia de culpas y culpa exclusiva de la víctima*, 2024. Se puede encontrar en: [Responsabilidad Extracontractual: Concurrencia de culpas y culpa exclusiva de la víctima - Cerrillo Gómez](#)

LISTADO DE SENTENCIAS:

- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1892.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de enero de 1899.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1900.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1961.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1972.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1973.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1993 (ECLI:ES:TS:1993:11802).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1997, Rec. 599/1993
- Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1997 (ECLI:ES:TS:1997:6018)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 (rec. cas. 1662/94)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 1998.

- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo del 2000 (ECLI:ES:TS:2000:4234).
- Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2000 (ECLI:ES:TS:3470)
- STS de 27 de junio de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:3971),
- la del 20 de junio de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:4901)
- Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de noviembre de 2011 (rec 408/2006),
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:8191)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 (Rec. 2607/2010)
- Sentencia 306/2000 de la Audiencia Provincial de Valencia de 15 de abril de 2012.
- Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:3770)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2012 (ECLI:ES:TS:2012:7272)
- Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2013 (ECLI:ES:TS:2016:876)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:313)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:69)
- Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en Sentencia de 28 de junio de 2016 (ECLI:ES:TSJCV:2016:2803)
- Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de octubre de 2018 (ECLI:ES:TC:2018:112)
- Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:4476):
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 19 de septiembre de 2023
- Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 23 de noviembre de 2023
- Sentencia del Tribunal Supremo, Sala primera de 31 de enero de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:364)