

En Logroño a 29 de junio de 1998, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Antonio Fanlo Loras, Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Ibarra Alcoya y Don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente Don Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

14/98

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de servicio público de carreteras promovido por Doña C.F.T.O., en representación de S.B.,S.A. y D. P.L.R..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Doña C.F.-T.O, en representación de S.B.,S.A. y D. P.L.R., que acredita convenientemente, mediante escrito que tiene entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja el 31 de diciembre de 1997, solicita la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos en el vehículo propiedad de D. P.L.R., Opel Vectra [XXXX], como consecuencia de la existencia de varias piedras en plena calzada de la carretera regional LR-435, titularidad de la Comunidad Autónoma y responsable del deficiente mantenimiento de la carretera.

Segundo

Tales daños se produjeron el pasado 15 de mayo de 1997, en el punto kilométrico 1.500, cuando circulaba por dicha carretera en dirección al Monasterio de Valvanera y, a la salida de una curva, se encontró con varias piedras en plena calzada que le fue imposible esquivar, pasando por encima de una de ellas, que le causó serios desperfectos en el eje trasero y en el depósito de gasolina de su vehículo que quedó completamente vacío.

Los daños producidos ascienden a un importe total de 234.531 pesetas, de las cuales 214.531 pesetas han sido sufragadas por S.B., S.A., como aseguradora del vehículo y 20.000 pesetas por D. P.L.R., en concepto de franquicia de acuerdo con la cobertura del seguro.

Tercero

Se justifica la realidad de los hechos mediante copia del atestado levantado por el Destacamento de la Guardia Civil del Puesto de Anguiano. Dicho atestado consta de una *Diligencia de exposición* mediante comparecencia y de una *Diligencia de inspección ocular*. En la primera, que tiene lugar a las 16 horas del día 5 de mayo de 1997, comparece D. P.L.R. y da cuenta de la producción del accidente, en los términos descritos en el Antecedente anterior, que tuvo lugar hacia las 13 horas de ese mismo día, cuando circulaba por la citada carretera, según su manifestación, bastante despacio, en la segunda velocidad siendo conoedor de la carretera y habiéndose percatado de una señal que avisa del peligro de desprendimientos en la calzada.

La *inspección ocular* se practica por una pareja de la Unidad de la Guardia Civil de Anguiano a las 13,20 horas de ese mismo día cuando se encontraban de servicio en las proximidades del lugar de los hechos. Intervienen a consecuencia de un aviso verbal de un usuario de la vía que les comunica que un vehículo ha sufrido un accidente. La Fuerza «*comprueba, que ha existido un desprendimiento, encontrándose varias piedras en la calzada. El citado vehículo que no pudo esquivarlas, al encontrarse a la salida de un curva, circuló por encima de ellas, habiendo rozado el depósito del combustible sobre una de ellas, lo que produjo una grieta en el depósito, y el derramamiento en la calzada del combustible, estando bastante lleno. Inmediatamente, se avisó a un equipo de mantenimiento de la carretera, para proceder a la limpieza de la vía, así como a la retirada del vehículo*». Dicho atestado fue remitido al Juzgado de Instrucción núm. 5 de Logroño, por el que se dictó Auto de sobreseimiento el 19 de mayo de 1997.

Cuarto

El peticionario ha propuesto que se practique en el procedimiento diversas pruebas documentales y acompaña los poderes en los que basa su representación y diversos documentos relativos al vehículo, a la póliza de seguro y a la valoración de los daños.

Quinto

Por Resolución del Director General de Obras Públicas y Transporte, de 15 de enero de 1998 se acuerda iniciar la tramitación de la reclamación de indemnización de daños presentada por Doña C.F.-T.O, por el procedimiento general en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, el recibimiento a prueba, teniendo por incorporada al expediente la documentación aportada por la interesada, a la que se concede un plazo de veinticinco días naturales para acreditar la autenticidad de la misma, así como se compruebe y emita informe por el Servicio de Carreteras de esa Dirección General. Esta resolución se notifica a la interesada el 22 de enero de 1998.

Sexto

Con fecha de entrada de 16 de febrero de 1998, la interesada aporta la acreditación de la documentación peresentada.

Séptimo

El 22 de febrero de 1998, el Responsable de Area de Conservación y Explotación del Servicio de Carreteras informa, entre otras, cosas lo siguiente:

- a) Que la carretera LR-435 es de montaña y tiene desprendimientos sistemáticamente, sobre todo en período invernal y época de lluvias.
- b) Que, como norma general, en esas épocas se limpia la vía los lunes y viernes o cuando es necesario por haberse producido desprendimientos.
- c) Que, en los puntos hilométricos 0 +500, margen derecha y 4+500, margen izquierda, existen dos carteles de señalización vertical (Peligro Zona de Desprendimientos).
- d) Que la velocidad específica de esta carretera es muy baja (60 km/hora), por ser muy

sinuosa, y se tiene que circular con gran precaución y moderación.

e) Entiende que el accidente ha podido originarse *«por un despiste del conductor o una velocidad inadecuada, ya que, con la señalización existente, el conductor tiene capacidad de maniobra para evitar el obstáculo»*.

Octavo

Mediante escrito de 26 de febrero de 1998, el Director General de Obras Públicas y Transportes solicita al órgano competente de la Guardia Civil de La Rioja un croquis detallado del accidente y un informe sobre los hechos objeto de reclamación.

En contestación a dicho escrito, se remite, con fecha 18 de marzo, el informe del Guardia Civil auxiliar de pareja que actuó en la inspección ocular, fechado en Anguiano el 12 de marzo de 1998. En él se hace constar que intervinieron a requerimiento de D. P.L.R. quien les explicó el percance. Se aporta un croquis del accidente, donde se advierten las piedras existentes en la calzada, la mancha de gasolina derramada, si bien no es posible apreciar con claridad, de dicho croquis, que tuviera lugar a la salida de una curva.

Noveno

Con fecha 25 de marzo de 1998, el Secretario General Técnico de la Consejería de Obras Públicas solicita de la Consejería de Hacienda y Promoción Económica se informe acerca de la conformidad con los precios en los que han sido valorados los daños.

Tras recordatorio mediante escrito de 21 de abril, el 5 de mayo el Jefe del Parque Movil manifiesta su conformidad con los precios aplicados.

Decimo

El 16 de abril de 1998, el Jefe de Carreteras emite informe en el que se indica:

- Que la carretera LR-435 (si bien en el cuerpo del informe se cita incorrectamente la LR-415) discurre por una zona singular con repetidas señales de advertencia peligro por desprendimientos (así en los puntos kilométricos 0+500, margen derecha, y 4+500, margen izquierda, nada más salir del Monasterio de Valvanera, para los que regresan, al ser una carretera sin salida).

- Que la velocidad específica es baja (60 km/h) dada la sinuosidad del trazado, *«más aun, en una en (de) las curvas existentes en (el) lugar de detención del vehículo, de*

escaso radio y sin visibilidad, obligan a entrar en ella a una velocidad inferior, de forma que el vehículo se pueda controlar en el tramo de visibilidad que exista en cada momento» por lo que «parece indicarse que la velocidad no era la adecuada para la detención del vehículo en caso de peligro o sobrevenir el desconcierto del conductor por alguna otra causa distinta de la conducción».

- En cuanto al mantenimiento de la carretera, indica que se procede a una *«limpieza periódica cada dos semanas o tres, dependiendo de la climatología de la zona»*. El tratamiento de las piedras sueltas susceptibles de caer a la calzada, dadas las características de la zona, hacen inabordable cualquier actuación por *«lo esporádico y fortuitas de estas caídas»*. La escasa entidad de las piedras existentes en la calzada que permitieron que el vehículo pasara por encima abundan en los expuesto anteriormente sobre el posible desconcierto en la conducción ante unos hechos totalmente fortuitos.

Undécimo

Con fecha 7 de mayo de 1998 el Jefe del Servicio de Carreteras, en escrito notificado el 14 del mismo mes, da cuenta a la interesada de la relación de documentos obrantes en el expediente de los que puede solicitar copia y del trámite de audiencia para alegaciones.

Duodécimo

Con fecha 25 de mayo de 1998, la interesada comparece en el trámite de audiencia y, como alegaciones, expone que rechaza el contenido del informe del Responsable del Área de Conservación y Explotación del Servicio de Carreteras en el cual *«se insinúa, sin ninguna base, que mi representado iba a una velocidad superior a la permitida en este tramo»*, extremo del que no existen indicios en el Atestado de la Guardia Civil ni en su posterior informe. Ratifica que el accidente se produjo en una curva sin visibilidad, de manera que, aun circulando a una velocidad prudente, le hubiera sido imposible esquivar las piedras, de manera que procede la indemnización por haber sido los daños consecuencia directa de un mal servicio de la Administración titular de la carretera.

Decimotercero

Con fecha 8 de junio de 1998, el Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería emite un razonado informe en el que recuerda el régimen jurídico de la

responsabilidad de las Administraciones Públicas y los requisitos determinantes de la misma; la condición de interesados que tienen quienes han promovido el procedimiento; la apreciación de la prueba de los hechos y circunstancias en el caso concreto y las consideraciones sobre la cuantía del daño reclamado que considera ajustadas. La valoración conjunta de la prueba practicada, a diferencia de lo sostenido por la interesada, le lleva a las siguientes conclusiones:

1ª Que la causa propiamente determinante del accidente y de los daños producidos ha sido la falta de atención del conductor del vehículo a la señalización y demás circunstancias de la carretera.

2ª Que no es imputable, sin más, a un defectuoso funcionamiento del servicio público, la existencia de piedras en la carretera procedentes de un desprendimiento en montaña adyacente.

En relación con la primera conclusión, sostiene la evitabilidad del siniestro: *«en efecto, datos tales como que era de día, las condiciones atmosféricas favorables, que el vehículo circulaba "bastante despacio y en segunda velocidad"; que la situación de las piedras, dispersas en todo el ancho de la calzada y fragmentarias, hizo posible que antes de la colisión el vehículo pasase por encima de ellas sin menoscabo en un primer momento y que el impacto fue especialmente violento, tanto que rompió el eje trasero y el depósito de gasolina, a mi entender abonan la conclusión de la instrucción, es decir, que, a pesar de encontrarse las piedras a la salida de la curva, concurrieron condiciones objetivas propicias para que el conductor se percatara de las piedras antes de abordarlas, hubiera detenido el vehículo antes de proseguir su marcha por encima de ellas y, en todo caso, haber evitado semejante violencia de la colisión».*

En relación con la segunda de las conclusiones, recuerda que, en la zona donde se produjo el accidente, es *«inabordable un tratamiento técnico del mismo que asegure al cien por cien su eliminación en todo ese dilatado espacio, por lo que es posible que ocurran accidentes como el que nos ocupa a pesar de todas las medidas que se puedan adoptar y de las que -además de la señalización preventiva de la carretera- se han adoptado. Y por lo mismo, que exista siempre un espacio relativo de permanencia de las piedras sobre la calzada, que, en este caso, coincidió con el instante en que transitaba por ella el vehículo accidentado».*

En definitiva, señala, *«entendemos que lo relevante en la causación de los daños ha sido, no el funcionamiento del Servicio Público, sino la inadvertencia o descuido del conductor que, de este modo, ha producido ruptura de la relación causal pretendida entre aquellos y el hipotéticamente defectuoso funcionamiento de éste»*, razón por la que propone la desestimación total de la pretensión.

Decimocuarto

Con fecha 15 de junio de 1998, el Jefe de Servicio de Carreteras eleva propuesta de Resolución al Director General de Obras Públicas y Transportes por la que se acuerde desestimar la reclamación de indemnización formulada por Doña C.F.- T.O, en representación de S.B., S.A. y D. P.L.R., en cuanto *«se estima acreditado que no fue el desprendimiento y existencia de piedras sobre la carretera la causa especialmente determinante del accidente y de los daños reclamados, sino la falta de la adecuada atención en la conducción requerida para el adecuado control del vehículo por parte del conductor según la señalización existente y demás condiciones del caso»*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito registrado de entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja el día 18 de junio de 1998, la Excma Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, remitió el expediente de este asunto para el preceptivo dictamen consultivo.

Segundo

Por escrito registrado de salida el propio día 18 de junio de 1998, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo, en nombre del mismo, procedió a acusar recibo de la consulta, a considerarla bien efectuada y a declarar, provisionalemnte, la competencia del Consejo para evacuar el dictamen solicitado.

Tercero

Designado ponente el Consejero antes indicado, el asunto quedó incluido para debate y votación en el orden del día de la sesión expresada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

El art. 8.4.H) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993 y sin perjuicio del examen conjunto del expediente, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del caño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El Consejo Consultivo ha de pronunciarse acerca de si, a la vista del expediente tramitado por el órgano competente de la Administración, procede o no estimar la reclamación de indemnización económica presentada en relación con daños ocasionados, según se alega, por el defectuoso funcionamiento del servicio público de carreteras de la Administración de la Comunidad Autónoma

En cuanto a la normativa aplicable, ha de recordarse que en nuestro ordenamiento jurídico la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, constitucionalizada en el art. 106.2 de la Constitución, reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos, y se cumplan los demás requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPC).

Los requisitos para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con reiterada y pacífica doctrina y jurisprudencia del régimen de Derecho positivo sobre la materia, pueden resumirse en los siguientes:

- 1º La existencia de un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, que el particular no esté obligado jurídicamente a soportar.
- 2º Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal.
- 3º Que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y
- 4º Que no haya prescrito el derecho a reclamar (cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo).

Tercero

Sobre la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación

En el caso que nos ocupa, nada hay que objetar en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, al haberse presentado la reclamación dentro del plazo legalmente establecido, ante el órgano competente para tramitarla (la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda y, en concreto, su Dirección General de Obras Públicas y Transportes), por quien está legitimado para reclamar, en cuanto actúa como representante con poder suficiente al efecto, según consta acreditado en el expediente.

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos materiales de la reclamación

En cuanto se refiere a la cuestión de fondo, debemos examinar si concurren acumulativamente todos los requisitos sustantivos señalados con anterioridad.

Ninguna duda ofrece la existencia del daño sufrido por el vehículo del reclamante, que reúne los requisitos de un perjuicio efectivo, individualizado y económicamente evaluable (como resulta acreditado mediante la peritación de los mismos, así como por las facturas de la reparación pagadas por S.B. S.A. y el titular del vehículo, en concepto este último de la franquicia que le corresponde por el seguro concertado, valoración que los servicios de la Administración regional encuentran conforme como consta en el expediente tramitado).

La única cuestión debatida a la vista del expediente se refiere a si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público, esto es, si existe relación de causalidad, presupuesto imprescindible para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

En efecto, para la reclamante, la causa del accidente que produjo los daños en el vehículo propiedad de su representado y por los que reclama, fue el deficiente mantenimiento de la carretera por los servicios competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma, dado que, cuando circulaba por la LR-435 en dirección al Monasterio de Valvanera, bastante despacio y en segunda velocidad, a la salida de una curva, se encontró con varias piedras en la calzada que le fue imposible esquivar, pasando por encima de una de ellas que le causó serios desperfectos en el eje trasero y en el depósito de gasolina de su vehículo.

Ese es, sintéticamente, el relato fáctico que manifiesta el propietario del vehículo, D. P.L.R., en la *Diligencia de exposición mediante comparecencia* realizada tres horas después de ocurrir el suceso, que forma parte del atestado levantado por la Guardia Civil de Anguiano.

La realidad de la existencia de piedras en la calzada causantes del percance es verificada por una pareja de la Unidad de la Guardia Civil de Anguiano, de servicio en las proximidades del lugar de los hechos, que acude en auxilio del accidentado, de acuerdo con la *Diligencia de inspección ocular* que se practica veinte minutos más tarde de producirse el suceso («*comprueba, que ha existido un desprendimiento, encontrándose varias piedras en*

la calzada»).

El croquis explicativo del accidente que realiza uno de los Guardias Civiles que participó en la Diligencia de inspección ocular el 15 de mayo de 1997 y que, a petición de la Administración, se elabora diez meses más tarde del suceso, no añade información relevante y, además, no permite constatar la existencia de la curva, si bien el Jefe de Servicio de Carreteras admite que el suceso ocurrió en una curva de escaso radio y sin visibilidad.

Por el contrario, la Propuesta de resolución que eleva el Jefe de Servicio de Carreteras al Director General de obras Públicas y Transportes, el 15 de junio de 1998, en respuesta a la reclamación de indemnización *«estima acreditado que no fue el desprendimiento y existencia de piedras sobre la carretera la causa especialmente determinante del accidente y de los daños reclamados, sino la falta de la adecuada atención en la conducción requerida para el adecuado control del vehículo por parte del conductor según la señalización existente y demás condiciones del caso»*.

Esta última afirmación debe situarse en el contexto de otras apreciaciones semejantes que manifiestan en el expediente:

- El Responsable de Área de Conservación y Explotación del Servicio de Carreteras: el accidente ha podido originarse *«por un despiste del conductor o una velocidad inadecuada, ya que con la señalización existente, el conductor tiene capacidad de maniobra para evitar el obstáculo»*;
- El Jefe de Carreteras: *«parece indicarse que la velocidad no era la adecuada para la detención del vehículo en caso de peligro o sobrevenir el desconcierto del conductor por alguna otra causa distinta de la conducción»*; o
- El Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería: *«entendemos que lo relevante en la causación de los daños ha sido no el funcionamiento del Servicio Público sino la inadvertencia o descuido del conductor que de este modo ha producido ruptura de la relación causal pretendida entre aquellos y el hipotéticamente defectuoso funcionamiento de éste»*.

Esta última apreciación sintetiza las dos conclusiones obtenidas de la valoración conjunta de la prueba practicada en el expediente, de las que hemos dejado constancia en el Antecedente Décimotercero y que es innecesario reiterar.

Para la Administración, la conducta del titular y conductor del vehículo (*«falta de la adecuada atención en la conducción requerida para el adecuado control del vehículo»*), o que

«la velocidad no era la adecuada») constituyen la *«causa especialmente determinante del accidente y de los daños, de manera que ha quebrado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio de carreteras y el daño producido. Daño que, al margen de la consideración de aquella conducta, no le es imputable a la Administración como se reitera en distintos informes obrantes en el expediente por lo «inabordable» de un tratamiento técnico adecuado a la caída de las piedras en dicha zona, por «lo esporádico y fortuitas de estas caídas», que constituyen «hechos totalmente fortuitos».*

Hemos de valorar, por tanto, estas dos causas de exclusión de la responsabilidad esgrimidas por la Administración.

En cuanto a la conducta inadecuada del conductor que se dice *«acreditada»* en el expediente, constituye ésta una afirmación apodíctica basada en simples deducciones hechas del examen y valoración conjunta de las condiciones objetivas que concurrieron en el accidente examinadas varios meses después de ocurridos los hechos (circular despacio, con buenas condiciones atmosféricas, piedras dispersas que no bloquean totalmente el paso del vehículo, dado que el impacto se produce en el eje trasero y depósito de gasolina, señalización de peligro por desprendimientos), pero sin que existan elementos de prueba directos en la narración de hechos recogidos en el Atestado de la Guardia Civil de dicha conducción inadecuada.

Es cierto que, como advierte el informe del Jefe de la Asesoría Jurídica, la versión de la causa del accidente que da la reclamante se limita al escueto atestado de la Guardia Civil que constituye la *«versión del accidente que dió el interesado»*, siendo de lamentar que, en la inspección ocular practicada por la pareja de la Unidad de la Guardia Civil del Puesto de Anguiano, sólo se constata la presencia de las piedras en la carretera y el estado del vehículo, pero sin dejar constancia de ninguna otra circunstancia (posición en la que quedó el vehículo, signos de frenada, existencia de testigos, etc.), que hubiera servido para una valoración fundada de la prueba, seguramente porque la observación de esos importantes detalles es labor propia de las unidades especializadas de atestados de la Guardia Civil.

En este sentido, sería aconsejable que la Dirección General de Obras Públicas y Transportes se dirigiera a los mandos responsables de la Guardia Civil en La Rioja interesando la más estrecha colaboración en relación con aquellos casos de accidentes de circulación cuya causa pueda ser el funcionamiento del servicio de carreteras (desprendimientos de piedras, gravilla, tierra y barro, ramas, socavones, indebida señalización, etc), para que los atestados que se levanten, se practiquen, con todo el rigor y esmero posibles, para poder determinar, en su día, el grado de responsabilidad de la Administración en los sucesos que se produzcan.

Y eso mismo ocurre con los otros elementos deducidos de las circunstancias objetivas

concurrentes. Seguramente, una adecuada peritación del estado en que quedó el eje trasero y el depósito de gasolina del vehículo -no limitada a la valoración del importe de su reposición-, pudiera servir para obtener importantes indicios objetivos en orden a la valoración de las circunstancias del accidente, como la velocidad probable de circulación del vehículo a la vista de la deformación de los elementos dañados del vehículo.

Estos extremos, entre otras cosas, se podrían exigir por la Administración, mediante la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente, en los expedientes de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento del servicio de carreteras. Esta exigencia sería muy útil cuando, como ocurre, en el presente caso, entre la producción del accidente y la presentación de la reclamación de responsabilidad haya mediado un lapso considerable de tiempo, siempre dentro del plazo legal de prescripción de la acción.

Pero, en ausencia de estos informes técnicos, la deducción de la Administración acerca de la conducta negligente del conductor (velocidad excesiva o despiste) no consta acreditada en el expediente. Y no hay que olvidar que es a la Administración a quien incumbe la carga de la prueba, como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de febrero de 1993, cuando alega, como causa de exoneración de responsabilidad, la culpa o imprudencia del conductor.

Tampoco resulta admisible fundamentar la exoneración de responsabilidad en la existencia de una debida y abundante señalización, advirtiendo del peligro de desprendimientos (reducida en el tramo de la LR-435 a dos señales: una a la entrada de dicha carretera, punto kilométrico 0.500, en el margen derecha ,y otra, en el punto kilométrico 4.500, margen izquierda, que coincide con el inicio de regreso de dicho tramo), ya que, al margen de que, según lo establecido en el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 13/1992, corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación de las adecuadas señales (art. 139), la simple señalización de peligro de desprendimientos no es suficiente para interrumpir la relación de causalidad entre el servicio público y los daños que se produzcan, habiendo señalado el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 27 de octubre de 1990, que *«la mera colocación de carteles o señales indicadoras de peligro no exime de responsabilidad a la Administración»*, porque ello, debiendo considerarse, en todo caso, como solución provisional hasta tanto se adopte la solución definitiva, de aceptar que descarga la responsabilidad de la Administración, *«permitiría a ésta eludir, con suma facilidad y sin apoyo legal, una norma cuyo rango constitucional está poniendo de manifiesto su carácter de obligación particularmente reforzada a fin precisamente de evitar la pasividad de la Administración...»*.

Por el contrario, la existencia de señales que alertan del peligro de desprendimientos, antes que una causa de exoneración de responsabilidad de la Administración, constituye una

prueba del conocimiento que ésta tiene de las deficientes medidas de seguridad existentes en una carretera abierta a la circulación pública, lo que debiera obligar de modo más intenso a garantizar la seguridad vial, deber que refuerza el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifiquen una quiebra de las condiciones mínimas de seguridad que está obligada a garantizar.

La previsibilidad de la caída de piedras sobre la calzada, sobre la que pretenden alertar las señales de peligro desprendimientos, son, antes que un supuesto de fuerza mayor -única categoría que excluye la responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico- un suceso fortuito, que, a diferencia de la interpretación de la Administración, no excluye su responsabilidad.

En efecto, de acuerdo con la doctrina legal del Consejo de Estado y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la fuerza mayor está reservada a los acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio (Dictamen 41.848, de 26 de octubre de 1978). Y, de acuerdo con nuestra mejor doctrina, la fuerza mayor está caracterizada por las notas de externidad al servicio público, imprevisibilidad e irresistibilidad.

Por el contrario, los supuestos de caso fortuito, de los que responde la Administración titular del servicio o actividad en cuyo marco se producen, están caracterizados por la indeterminación (aquí, en cuanto que la causa de la caída de las piedras es desconocida), si bien existe una interioridad del evento, al estar directamente conectado al objeto dañoso, a su constitución y naturaleza interna, esto es, al funcionamiento mismo de la empresa o servicio que integra ese objeto.

De acuerdo con reiterada doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes 36.882, 40.439, 40.707), el Dictamen 41.848, citado con anterioridad, señala que existe nexo causal directo y preciso entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y los daños producidos en un supuesto semejante, toda vez que la alternativa para la Administración es clara: o establece unas condiciones de seguridad que garanticen el tráfico de vehículos y personas frente a los posibles desprendimientos (muros de contención, mayor ancho de la calzada, tratamiento de taludes, etc.),. o cierra la carretera al tráfico, respondiendo, en otro caso, de las consecuencias dañosas que para terceros puedan producirse.

CONCLUSIONES

Primera

Concurren en el presente supuesto todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el reconocimiento del deber de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja de indemnizar los daños materiales producidos al vehículo, y existe relación de causalidad entre el funcionamiento anormal de un servicio público y el daño causado.

Segunda

Es conforme a Derecho reconocer al interesado la indemnización de los daños y perjuicios causados en la cuantía justificada por la parte reclamante

Tercera

Debe satisfacerse la indemnización en dinero, con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.