

La responsabilidad patrimonial de la Administración en los accidentes de circulación: la deficiente señalización de los obstáculos en la calzada

Alejandro Román Márquez
Abogado-Doctor en Derecho
HispaColex Servicios Jurídicos

1. Introducción

La *Red secundaria de carreteras de España* está formada por el conjunto de vías de titularidad autonómica, provincial y municipal, y aunque está formada tanto por carreteras convencionales como por autopistas y autovías, son las primeras las que predominan en el conjunto de la Red. En este sentido, el 97% de las carreteras de *titularidad* autonómicas son carreteras convencionales (de un total de 70.837 km), ascendiendo al 99% en el caso de carreteras titularidad de Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares (de un total de 68.515 km). Extrapolando estas cifras al conjunto de la red viaria española, las Comunidades Autónomas son titulares únicamente del 20 % de las vías de gran capacidad españolas –autopistas, autovías y vías de doble calzada–, y las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares del 7 % (del total de 10.443 km de vías de gran capacidad existentes).

Como se acaba de comprobar, las carreteras convencionales –calzada única con dos o tres

carriles, doble sentido de la circulación y generalmente accesos al mismo nivel- son las más habituales en el territorio nacional (alrededor del 90% del total), si bien su importancia en términos cuantitativos desde el punto de vista del tránsito vehicular es muy inferior a las denominadas vías de gran capacidad, ya que por ellas sólo discurre alrededor del 40% del tráfico. A pesar de ello, durante 2010 en las carreteras convencionales se produjeron el 82% de los accidentes mortales registrados en las carreteras españolas. Es decir, de cada 10 muertes en la carretera, 8 se registraron en carreteras convencionales, a pesar de su menor importancia para el tráfico.

Esto lleva a reflexionar sobre la peligrosidad intrínseca de estas vías, que deriva de su propia morfología, y la necesidad de incrementar en lo posible sus mecanismos de seguridad. En relación con esta cuestión, la calidad y estado de conservación de la señalización de estas vías juega un papel muy importante, si bien actualmente se pueden constatar una gran cantidad de deficiencias en este ámbito. Conforme al estudio realizado recientemente por la Fundación CEA¹, el 81% de los conductores encuestados declaran que las señales situadas en las carreteras convencionales no tienen buena visibilidad durante las horas de sol, ascendiendo este porcentaje al 89% durante las horas nocturnas. A esto se le suma que, para el 88% de los conductores encuestados, el mantenimiento de las señales ubicadas en este tipo de vías es manifiestamente insuficiente².

Conforme al artículo 139.1 del Reglamento General de Circulación, “*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 en ella de las adecuadas señales y marcas viales*”, por lo que las deficiencias en materia de señalización generan, como no podía ser de otro modo, responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración titular de la vía en caso de que aquéllas ocasionen un daño a sus usuarios³. Debido a la más que considerable

extensión de la casuística en materia de accidentes de circulación, este estudio se va a centrar en aquellos provocados por *Do* en los que haya podido tener influencia *D* una deficiente señalización de los eventuales obstáculos que puedan aparecer sobre la calzada, y, en concreto, los más habituales: animales, piedras, árboles y elementos análogos, y nieve/hielo.

Para iniciar este estudio es preciso partir de la diferenciación establecida entre señales fijas y *circunstanciales* por la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial en su artículo 57:

“1. Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales.

También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa.

2. La autoridad encargada de la regulación del tráfico será responsable de la señalización de carácter circunstancial en razón de las contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control, de acuerdo con la legislación de carreteras”.

Dicha diferenciación será básica a la hora de analizar las exigencias de la Jurisprudencia en relación con su necesidad de ubicación en determinados tramos de la red viaria y la responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración por los daños ocasionados a los usuarios en la misma.

2. El deber de advertir sobre los obstáculos existentes en la calzada: señalización permanente y señalización circunstancial.

2.1. Caracteres generales. Casuística.

La *habitualidad* del peligro es, conforme a la Jurisprudencia más reciente, el elemento que con carácter general va a determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en caso de ausencia de señalización permanente que advierta del mismo a los usuarios de la vía. Es decir, únicamente en aquellos casos en los que exista un riesgo que se repite de forma más o menos periódica o habitual, la

¹ Perteneciente al Comisariado Europeo del Automóvil.

² A lo que hay que sumar que, para el 69% de los conductores -en horario diurno- y el 85% -en horario nocturno-, la señalización existente no ayuda al conductor a tomar las decisiones correctas durante la circulación.

³ Sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en esta materia vid. LÓPEZ Y GARCÍA DE LA SERRANA, J., “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”, en *XI Congreso Nacional de la Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro. Ponencias*, Córdoba, Editorial Jurídica Sepín, ISBN 978-84-92995-59-2, 2011, págs. 327 a 380.



Administración tendrá la obligación de advertirlo a los usuarios de las vías de su titularidad utilizando la señalización permanente establecida en la normativa específica, siendo responsable patrimonialmente –de la totalidad de los daños causados o en concurrencia con la culpa de la víctima– de los accidentes en los que concurren tales circunstancias. Por esta razón, el deber de señalización que con carácter general establece el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial, se concreta en una obligación específica cuyo elemento esencial es la habitualidad o frecuencia del peligro en un punto o tramo determinado del viario público.

No debe perderse nunca de vista que esta *habitualidad* o frecuencia del riesgo, que genera el peligro concreto y que debe ser advertido por la Administración mediante señalización permanente es, en cualquier caso, un elemento

objetivo, que debe ser determinado tras un análisis pormenorizado de la realidad, y en ningún caso inferido de elementos adyacentes a la vía, aunque de los mismos sea posible determinar un peligro potencial con un alto grado de verosimilitud. Esto lleva a la necesidad de analizar de forma empírica las características y circunstancias de cada tramo de vía, determinando de forma objetiva la concurrencia o no de aquellos elementos que conforman un determinado riesgo a advertir por parte de la Administración titular de la misma con base en los antecedentes acaecidos en el tramo. No será posible –o al menos necesario en materia de eventuales obstáculos o elementos peligrosos en la calzada– que se señalice un peligro potencial o abstracto en función de las características de la vía o de las instalaciones o usos adyacentes a la misma, si no se ha comprobado su efectivo acontecer en varias ocasiones durante el pasado –por ejemplo, la invasión de la calzada por ganado o piezas cinegéticas, formación de hielo o nieve,

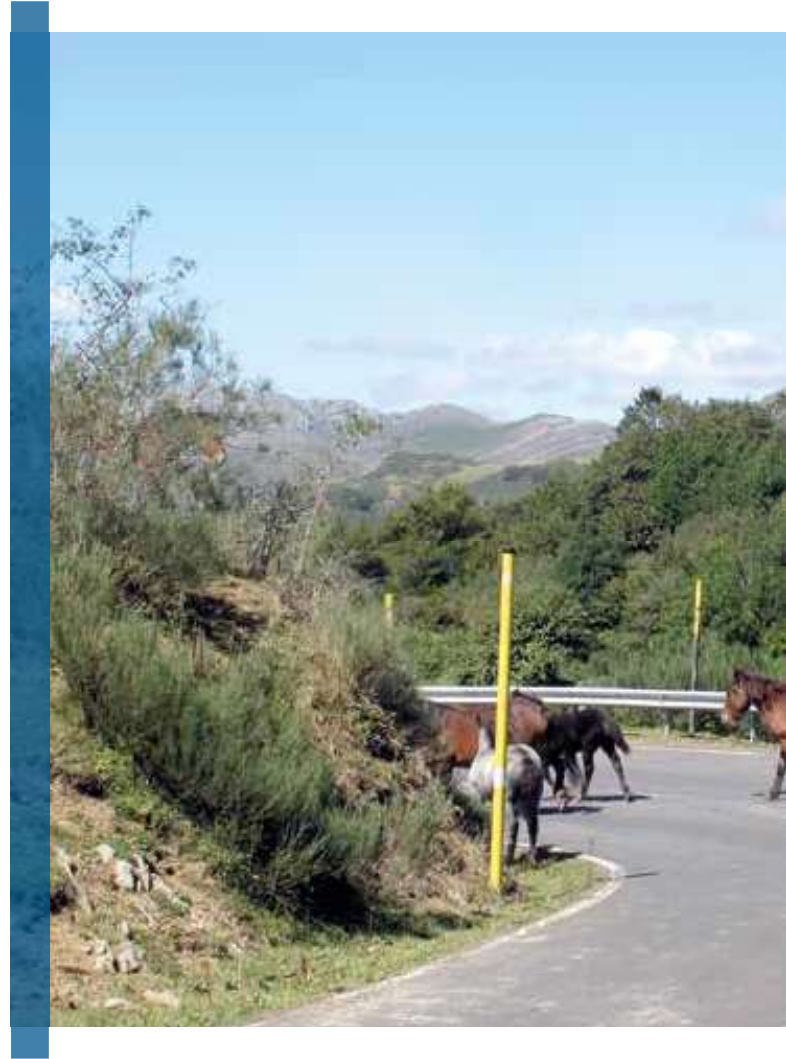
desprendimientos, etc-. Es preciso, por tanto, un estudio individualizado en el que se ponga de manifiesto la concurrencia del peligro a señalar, si bien la experiencia muestra como las Administraciones públicas suelen, en muchas ocasiones, señalar con base en peligros *pre-suntos*, que no han sido constatados de forma objetiva, con la única finalidad de evitar su responsabilidad patrimonial en caso de accidentes en los que hagan aparición tales circunstancias. Sobre estas y otras cuestiones se volverá más adelante.

Los elementos que pueden actuar en un momento determinado como obstáculos en la calzada son de naturaleza muy variada. En este estudio nos vamos a centrar en los cuatro grupos más habituales: animales, rocas, árboles –o elementos análogos– y nieve/hielo. Cada uno de éstos participa en mayor o menor medida de los rasgos comunes predicables de la categoría en su conjunto, si bien gozan de caracteres específicos que deberán ser expuestos y analizados de forma individualizada en orden a una explicación satisfactoria de su naturaleza, del tratamiento dado por la Jurisprudencia y, fundamentalmente, de los problemas que generan en la práctica y sus posibles soluciones. Una selección de la Jurisprudencia más reciente en la materia nos va a servir de soporte para ilustrar esta materia y analizar las circunstancias más controvertidas.

2.2. Animales en la calzada: ganado y fauna salvaje.

Cada año en las carreteras españolas, fundamentalmente de carácter secundario, se producen multitud de accidentes de circulación que tienen su origen en la irrupción de animales salvajes o domésticos en la calzada, procedentes tanto de la propia naturaleza, como de explotaciones ganaderas o cinegéticas adyacentes⁴. Con carácter general, la Jurisprudencia más reciente ha establecido el mencionado criterio de la *habitualidad objetiva*, por el que únicamente se exige la señalización permanente del riesgo que supone la existencia de animales salvajes o domésticos –se entiende que de un tamaño considerable, como jabalíes, caballos, ganado ovino, caprino o vacuno, ciervos, etc–, suscep-

⁴ Sobre responsabilidad de la Administración por accidentes causados por animales procedentes de cotos de caza próximos al viario público vid. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, P., "Responsabilidad patrimonial de la Administración en accidentes de tráfico por atropellos con especies cinegéticas", en la *Revista de Responsabilidad Civil y Seguro*, Asociación Española de Abogados Especializados en Responsabilidad Civil y Seguro, nº 28, cuarto trimestre, 2008, ISSN 1887-701, págs. 81 a 110.



tible de ocasionar un accidente de importancia- en los alrededores de la vía, cuando la Administración tenga constancia fehaciente de su irrupción periódica en la calzada. Únicamente en estos casos la ausencia de señalización de carácter permanente generará responsabilidad patrimonial a la Administración pública por los daños ocasionados con motivo de una colisión entre un vehículo y un animal que se encuentre invadiendo la calzada.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha nº 199/2005, de 4 de mayo, es muy ilustrativa de este criterio. Señala ésta en su Fundamento Jurídico Quinto que:

"[...] El deber de señalización exigido por el artículo 57 de la Ley de Tráfico, Circulación y Seguridad Vial a la Administración titular de la carretera, que en el caso es la Diputación demandada, no es una obligación absoluta para advertir expresamente cualquier eventualidad que pudiera ocurrir en una carretera, sino que es impuesta en función del riesgo existente, de tal modo que, no



constando que en el lugar del siniestro hubiese dicho riesgo derivado de un frecuente flujo de animales de caza, no se advierte que haya de estar señalizado dicho tráfico. El hecho de que existan cotos colindantes sin duda puede apuntar a dicho riesgo, sin embargo considera esta Sala que no es suficiente como para que surja la obligación de señalización cuando al ser aprovechamiento de caza menor, y aunque uno de ellos tiene aprovechamiento secundario de caza mayor no constan siniestros similares o señales, datos o vestigios que apunten a que se trate de un lugar de paso de piezas de caza como para advertir de ello a los usuarios de la vía. Y tampoco consta que de haber mediado dicha señalización se hubiera evitado el accidente”.

Este criterio de la habitualidad objetiva resulta criticable desde el momento en que una explotación cinegética de las características de un coto de caza –máxime al tratarse de un coto con aprovechamiento, primario o secundario, de caza mayor– genera per se, de forma obje-

tiva, un riesgo para la conducción, derivado de su ubicación adyacente a la vía, por lo que no es necesaria comprobación alguna de la habitualidad de la invasión de la calzada por parte de los animales existentes en el coto para advertir convenientemente a los conductores del riesgo inherente a dicho tramo de carretera. No es necesario, a nuestro juicio, esperar a que se produzca un determinado número de invasiones de la calzada para advertir del riesgo que ello supone. La propia naturaleza de este tipo de explotaciones crea el riesgo de invasión de la calzada por animales de medio y gran tamaño, objetivando el peligro de una colisión, por lo que la señalización del peligro debería ir aparejada a su existencia, sin necesidad de “comprobación” previa. Por esta razón, la mera existencia de un coto de caza –con aprovechamiento, al menos secundario, de caza mayor– debería obligar a la Administración a advertir del riesgo de invasión de la calzada por la fauna existente mediante señalización fija al inicio de cada tramo afectado, ya que el peligro existe en todo momento, sin necesidad de comprobación previa.

Lo mismo puede predicarse de las explotaciones ganaderas extensivas (piénsese, por ejemplo, en una finca en la que se crían reses bravas para la lidia, tan habituales en nuestro país), cuya morfología genera un riesgo objetivo para la conducción –grandes extensiones de terreno, parcialmente contiguas a vías de comunicación, corpulencia del ganado, etc– que debe ser advertido a los conductores en todo momento sin que, como en el caso anterior, sea necesario constatar un determinado número de invasiones previas para ello.

Por último, en el caso de carreteras que circulan contiguas o atravesando un espacio natural protegido resulta mucho más complicado establecer la objetividad del riesgo, pero ello tampoco puede ser una razón para acudir al criterio de la habitualidad objetiva, ya que siempre es posible contar con expertos que, en función de la fauna existente en el mimos, puedan determinar ex ante el riesgo de irrupción de fauna salvaje en la calzada, sin necesidad de esperar, tampoco en estos casos, a que se produzcan cierto número de invasiones para advertir a los conductores del riesgo inherente a la naturaleza de la vía. Tampoco en este caso, como en los anteriores, parece adecuado acudir al criterio de la habitualidad objetiva, debiendo realizarse una mínima actividad investigadora por parte de la Administración titular de la vía que le exonere de responder patrimonialmente por los accidentes producidos por esta causa sin la debida señalización del peligro existente.

Resulta igualmente criticable la aseveración recogida por la Sentencia citada en el sentido de afirmar que no *“consta que de haber mediado dicha señalización se hubiera evitado el accidente”*. Por supuesto que una señalización permanente de peligro de estas características no garantiza de ninguna forma la eliminación de este tipo de accidentes, pero le da la oportunidad a los usuarios de la vía –especialmente a los que no la frecuentan habitualmente– a adaptar su conducción a las especiales circunstancias de la misma y, sobre todo, extremar la precaución, lo cual puede no evitar la colisión, pero desde luego sí que puede reducir sus consecuencias dañosas para la víctima, lo que es más que suficiente para obligar a la Administración a que señale tal peligro.

En cualquier caso, y con independencia de la constatación o no de la existencia de un riesgo conocido, será la normativa sectorial de cada territorio la que puede imponer que, con carácter general, se establezca la obligación de señalar de forma permanente la existencia de este tipo de riesgos en aquellas vías que colinden con cotos de caza. La obligación de señalar el peligro de invasión de la calzada por animales salvajes o domésticos tiene, por tanto, dos orígenes:

- a) Habitualidad/frecuencia (Jurisprudencia).
- b) Origen legal.

Si se incumple cualquiera de estas dos obligaciones surgirá responsabilidad patrimonial a cargo de la Administración titular de la vía por los accidentes de este tipo que tengan lugar en la misma. Así lo indica –*sensu contrario*– la citada Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en su Fundamento Jurídico Sexto, en relación a la obligación legal –en este caso falta de ella– de señalar los tramos de vía adyacente a cotos de caza:

“[...] Aunque se alega infracción del art. 53 en relación con el art. 71 de la Ley de Caza de Castilla La Mancha (ley 2/1993), dichos preceptos no obligan a señalar el tráfico de piezas cinegéticas en vías públicas para advertir a los usuarios de dichas vías, [...] sino que las medidas precautorias especiales que impone son en relación al ejercicio de la caza, no del tráfico rodado, y de ahí las prohibiciones y limitaciones cinegéticas (y no de otro tipo) que establece el art. 53.1 de dicha ley, por lo que dichos preceptos no tienen el sentido y finalidad que se alega y por ello su cumplimiento o no por la Junta en nada afectó al resultado o perjuicio cuyo coste se reclama”.

En este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2011 (RJ/2012/2188) –en relación con un accidente de circulación ocasionado por un caballo que irrumpió sorpresivamente en la calzada de una vía convencional, colisionando con un vehículo– especifica en su Fundamento de Derecho Quinto la suficiencia de la señalización permanente que advierte del peligro de animales en la calzada para exonerar a la Administración de responsabilidad patrimonial por este motivo, sin que sea necesaria ninguna otra señalización de carácter complementario o sustitutivo:

“[...] Es cierto que la Sala de instancia reconoce la existencia de señalización indicativa de la existencia de animales sueltos más considera necesaria otro tipo de señalización más clara que no identifica. Consta en la Resolución de Política Territorial, Obras Públicas e Transportes, que el p.k. 23,500 de la carretera comarcal C-640 se encontraba señalizada. Así figura en el atestado levantado tras el accidente por la Guardia Civil del Destacamento de Burela indicando constaba señalización vertical: Señal P-24 (paso de animales en libertad). La indicada señal es una de las de advertencia de peligro consignadas en el Reglamento General de Circulación al objeto de indicar a los usuarios de la vía pública de la proximidad y la naturaleza de un peligro difícil de ser percibido a tiempo, con objeto, de que se cumplan las normas de comportamiento que, en cada caso, sean procedentes. No hay pues, como en el supuesto examinado por la STS de 23 de julio de 2001 (RJ 2011, 8024), recurso de casación 2644/97, un incumplimiento de obligación legal o reglamentaria alguna por la administración, sin que la indicación de la Sala de instancia de que debería haber una señalización más clara o contundente goce de apoyo legal. La carretera tenía la señalización establecida dada su naturaleza de comarcal sin que le fuere exigible a la administración otra no prevista en el Reglamento General de Circulación. Dada las características, carretera comarcal, no era exigible la colocación de una cerca o barrera que impidiera el paso de animales a la calzada desde una finca de titularidad en mano común. Debe concluirse no existe funcionamiento de la administración a la que fuere imputable el daño producido por lo que no se produce el nexo causal que permita atribuir a la administración la responsabilidad pretendida. Aquella cumplió con las obligaciones exigibles en la normativa aplicable sin que se le puedan requerir otras no establecidas”.

Por todo lo expuesto resulta difícil de comprender lo mantenido por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 47/2006, de 20 de enero, en sus Fundamentos de Derecho Tercero y Sexto, que considera que el riesgo inherente por la proximidad de un coto de caza a una carretera convencional está correctamente señalizado a pesar de no existir señal específica de peligro (P-24: “*Paso de animales en libertad*”), sino una señalización genérica prohibiendo el adelantamiento en dicho tramo, exonerando a la Administración titular de la vía de toda responsabilidad:

“[...] Por lo demás, el informe de la Dirección General de Seguretat Ciutadana, pone de relieve que la carretera que en la actualidad tiene la denominación de C-14, y que equivale al punto kilométrico 58.500, es titularidad de la Generalidad de Cataluña; que la limitación de velocidad es la genérica de la vía para cada tipo de vehículo, en este caso, 90 km/h, sin que en este concreto punto kilométrico existiera ninguna señalización de peligro. También hace constar el informe que antes de este punto (en sentido Adrall), hay un pequeño cambio de rasante y una curva peligrosa hacia la derecha así como que, en sentido Salou (que era el que seguía el vehículo en el momento del siniestro), también hay la correspondiente señal de adelantamiento prohibido por la presencia de cambio de rasante, si bien estas precisiones nada aportan a este caso puesto que el accidente se produjo en un tramo recto, según consta en el “Full d’informació d’accidents”.

“[...] En definitiva, no estamos ante una señalización inadecuada de la carretera -que podría dar lugar a una concurrencia de culpas-, por el mero hecho de que la única señal existente en este tramo fuera la de prohibido adelantar. Hemos visto que la limitación de velocidad era la genérica, es decir, 90 km/h para vehículos automóviles, siendo así que al no constatarse huellas de frenada en la calzada es indicativo que el vehículo no circulaba a una velocidad excesiva. Al respecto el actor en la prueba de confesión, afirma que no alcanzaba dicha velocidad de 90 km/h, pues afirma ir a 70 u 80 km/h, y aunque diga que el impacto fue muy fuerte, ello no desvirtúa que pudiera ir a la velocidad manifestada, pues para acreditar la velocidad excesiva hubiera sido necesaria una prueba pericial, que no ha sido propuesta por el Ayuntamiento [...]”.

Este pronunciamiento da a entender que la Administración queda exonerada de su responsabilidad sin necesidad de advertir del peligro concreto derivado de la eventual existencia de animales en la calzada, siendo suficiente con una limitación genérica de velocidad y la prohibición de adelantar en ese tramo de la vía. Se trata de una interpretación criticable por cuanto que la exoneración de la responsabilidad de la Administración pública únicamente puede tener su origen en una actitud diligente consistente en informar convenientemente a los usuarios de la vía de los peligros que pueden afectar a su conducción y así puedan adaptar ésta en función de aquéllos, diligencia que únicamente existe cuando la información proporcionada por la Administración a los usuarios de la vía es verídica y exacta, lo que no ocurre en el caso analizado por la citada sentencia. Por esta razón, debe considerarse que la Administración únicamente queda exonerada de responsabilidad cuando utiliza la señalización correcta y adecuada al peligro existente en cada tramo de la vía, prevista de forma específica en el Reglamento General de Circulación, y nunca otras de carácter genérico.

El problema de fondo que condiciona toda esta cuestión es que la Jurisprudencia analizada se remite a un concepto jurídico indeterminado, cual es la habitualidad del riesgo, para determinar la necesidad de señalar este concreto peligro de forma permanente. Como en cualquier concepto jurídico indeterminado, a falta de pronunciamiento legal o Jurisprudencial expreso, resulta imposible disponer de un criterio objetivo que sirva para determinar cuándo una determinada circunstancia -en este caso, la invasión de la calzada por animales- encaja en el mismo. Es decir, falta un criterio objetivo para determinar cuándo debe considerarse que existe habitualidad en la invasión de la calzada y, por lo tanto, resulta exigible a la Administración la señalización permanente del riesgo para exonerarla de responsabilidad. Al final, la cuestión se remite a un problema de prueba de dicha habitualidad en cada caso concreto, exonerándose la Administración únicamente en aquéllos casos que pueda probar que no existía habitualidad y, por lo tanto, no era necesaria señalización. Por esta razón, quizás sería conveniente que la normativa sectorial fijara con carácter general la obligación de señalar esta circunstancia en aquéllos tramos de vía que discurren en las proximidades de aquellas explotaciones cinegéticas o ganaderas cuyo riesgo puede considerarse como objetivo (como cotos con aprovechamiento de caza mayor o explotaciones ganaderas extensivas), dejando las operaciones de determinación de la habitualidad del riesgo para los casos menos ob-

vios. De esta forma se beneficia al usuario, que aumenta su seguridad gracias a una información más precisa y exhaustiva de las características de la vía, reduciendo los tramos en los que no existe información sobre los peligros habituales en el mismo; y a la Administración, que limita las ocasiones en las que deberá responder patrimonialmente por los daños sufridos por los usuarios de las vías de su titularidad⁵.

2.3. Irrupción de elementos inanimados en la calzada. Elementos comunes. Los desprendimientos de rocas y tierra sobre la vía.

Además de animales sueltos, existen otros peligros inherentes a las carreteras convencionales que, aunque puedan gozar del carácter de habitualidad –ya que su incidencia pueda concentrarse frecuentemente en determinados tramos de la red viaria– al no disfrutar de la autonomía de movimientos propia de un ser vivo, necesitan de la intervención activa de la Administración para su eliminación una vez materializado, alterando el régimen de responsabilidad de ésta, como se comprobará a continuación. Este epígrafe, junto con los siguientes, tiene como objeto el análisis de los obstáculos de origen natural –e inanimado– en la calzada, tales como piedras, hielo/nieve o árboles (o elementos análogos a estos últimos, como postes telefónicos, torretas eléctricas o cualquier otra instalación de origen humano susceptible de caer sobre la calzada). A diferencia de lo que ocurre con la irrupción de animales en la vía, cuando un obstáculo inanimado cae sobre la calzada resulta imprescindible que la Administración participe activamente en su remoción, mientras que los animales no requieren necesariamente la participación de ésta para salir de la vía (aunque a veces sea necesario). La responsabilidad de la administración tiene en estos casos una doble vertiente: la señalización del peligro en abstracto de forma permanente y la obligación de evitar accidentes una vez materializado éste mediante su señalización específica y eliminación en un plazo razonable de tiempo.

Una de las situaciones más frecuentes en las carreteras convencionales, sobre todo en las que discurren por terrenos montañosos, son los desprendimientos de tierra y rocas procedentes de los márgenes de la vía. Como en el caso anterior, la Administración pública se ve en la obligación de realizar una estimación objetiva de la habitualidad con la que se materializa este

peligro, debiendo señalar el mismo si llega a un umbral a partir del cual puede considerarse como riesgo cierto y que, como se ha expuesto en el epígrafe anterior, depende de un concepto jurídico indeterminado cuya integración carece por su propia naturaleza de elementos objetivos de determinación. Pero, a diferencia de lo que ocurría con los animales, la mera señalización abstracta del peligro de desprendimientos mediante una señal fija no exonera por sí sola a la Administración de la responsabilidad de indemnizar los daños ocasionados a los conductores por este motivo, sino que requiere que, además, haya adoptado una conducta *diligente* en orden a su señalización concreta y eliminación de la calzada.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de Extremadura nº 1524/2000, de 25 de octubre, advierte en su Fundamento de Derecho Segundo que no es suficiente con la señalización genérica de este tipo de obstáculos para salvaguardar la responsabilidad de la Administración titular de la vía, sino que resulta imprescindible una conducta activa por parte de ésta una vez que la invasión de la misma ha tenido lugar:

“[...] mientras que para la Administración el hecho de que se hubiere anunciado con la correspondiente señal, el peligro de desprendimientos, le releva de culpa; para la actora, ocurre lo contrario, es decir que si la Administración dueña de la calzada conocía el peligro de desprendimientos, no le bastaba con señalarlos, sino que debería haber extremado toda su diligencia para evitarlos. Efectivamente esta postura es la más razonable y justa ya que no puede considerarse como diligencia suficiente la de avisar de peligros, sino la de intentar evitar tales peligros; es por ello por lo que dado que precisamente el hecho de la señalización supone el conocimiento del peligro, no cabe exoneración alguna de responsabilidad en no realizar las obras necesarias para evitar los desprendimientos previsibles. Ello igualmente excluye la fuerza mayor argumentada por la demandada, ya que es obvio que el hecho era previsible además de que no existe prueba alguna que revele que el temporal de lluvias que se cita en el Atestado fuere de tal calibre que no se pudiera combatir con medio alguno. [...] No se puede pretender cargar al conductor con el deber de presumir porque le anuncien peligro de desprendimientos, con que la calzada va a estar invadida en el carril ocupado, con piedras de grandes dimensiones. [...] con lo que la conclusión es que existió un funcionamiento

⁵ En este sentido, resulta inconcebible que aún existan tramos en los que no esté señalizado el peligro de irrupción de animales en la calzada y la Administración sea condenada a responder patrimonialmente por esta circunstancia.

anormal del servicio, existiendo una clara relación causal entre el estado de la calzada y el resultado dañoso, y ninguna culpa puede achacársele ya que ninguna otra conducta le era exigible ante lo sorpresivo de la situación, no pudiendo hacer nada para evitar la colisión con la cuneta o talud existente. Siendo ello así, es obvio que a la demandada le incumbía el cuidado y vigilancia de la calzada para evitar riesgos innecesarios que ocasionaran daños como el presente”.

La decisión de la Jurisprudencia en relación a este tipo de obstáculos debe ser valorada positivamente, ya que impide que la Administración se escude en una conducta pasiva -señalar el peligro en abstracto mediante una señalización de carácter fijo al inicio de cada tramo afectado-, estando obligada a mantener una conducta diligente consistente en, o bien realizar las obras necesarias para que el peligro desaparezca, o bien vigilar permanentemente los posibles desprendimientos para señalarlos adecuadamente y proceder a eliminarlos de la calzada, ya que en ningún caso la señalización fija le exonerará de responder patrimonialmente por los daños ocasionados por este tipo de obstáculos. La Administración deberá valorar qué le resulta más gravoso desde el punto de vista económico, eliminar definitivamente el peligro mediante las obras necesarias para ello o mantener un dispositivo de vigilancia que impida que dicho peligro se materialice y genere daños a los usuarios de la vía. La intención de la Jurisprudencia es, presumiblemente, que la Administración opte por la primera de las opciones, en muchos casos menos costosa a largo plazo y, sobre todo, más adecuada desde el punto de vista de la seguridad de la vía.

En cualquier caso debe excluirse, de plano, la posibilidad de aducir fuerza mayor por parte de la Administración para exonerarse de su responsabilidad, ya que en tramos con señalización permanente que advierte sobre el riesgo de desprendimientos sobre la calzada existen unas deficiencias estructurales que por sí misma generan tal peligro, sin que puedan ser apreciados factores externos, como sí podría hacerse una vez realizadas las obras necesarias para eliminar este riesgo o cuando no existía señalización alguna por no haberse constatado la habitualidad de éste. Es decir, los tramos aquejados de este tipo de deficiencias estructurales deben ser suprimidos por la Administración titular de la vía, y cualquier daño que se derive de ellos debe ser soportado por la misma, sin que sea posible diluir su responsabilidad en factores externos de carácter natural.

Por último, debe evitarse cualquier tentación de modular la responsabilidad de la Administración en función del grado de diligencia demostrado para evitar los daños en aquellos tramos señalizados permanentemente en relación al peligro de desprendimientos. Por ejemplo, cuando el tiempo transcurrido entre el desprendimiento y el accidente haya sido tan breve que no hubo oportunidad de que el titular de la vía tomase ninguna medida tendente a evitar el accidente, como el cierre de la vía o la señalización del obstáculo. En estos casos puede existir la tentación de exonerar completamente a la Administración o reducir su responsabilidad por considerarse que su actuación fue la exigible atendiendo a las circunstancias del accidente. Sin embargo, cuando la Administración opta por señalar permanentemente un tramo aquejado de riesgo de desprendimientos y no realizar las obras necesarias para la eliminación del peligro, debe ser responsable objetivamente de todos los daños que genere esta situación, sin posibilidad de aducir un comportamiento diligente en relación a la vigilancia del mismo, ya que, en puridad, la única conducta diligente es la que elimina de una vez por todas el riesgo mediante las reformas necesarias de la vía.

2.4. Caída de árboles o de otros elementos adyacentes sobre la calzada.

En el caso de que el obstáculo haya sido originado por la caída de un árbol -o elemento similar, como un poste del tendido eléctrico o una valla publicitaria- en la calzada, la respuesta de la Jurisprudencia es diferente a la establecida para el caso anterior debido fundamentalmente a que:

- a. No existe señal específica de carácter permanente para advertir de la posibilidad de caída de árboles a la carretera (aún constatada su eventual habitualidad) ni de otros elementos adyacentes a la misma.
- b. Al no poder advertir con antelación el riesgo genérico de caída de árboles en un tramo específico del viario público, no está obligado a responder de los daños causados por no haber puesto fin a tal riesgo⁶.

⁶ Se refiere en todo caso a un riesgo genérico, entendido como un tramo de la vía en la que existe riesgo de caída de árboles u otros elementos adyacentes sobre la calzada, diferente del riesgo concreto generado por un árbol o elemento que, debido a su estado de conservación o su situación, tiene grandes posibilidades de caer sobre la calzada, y que requiere un tratamiento individualizado por parte de la Administración titular de la vía.



Una vez invadida la calzada por el árbol, la administración debe poner todos los medios a su alcance para advertir de esta eventualidad a los usuarios de la vía y eliminar el obstáculo a la mayor brevedad posible, pero existiendo un margen de tiempo razonable para ello, determinado por el actuar diligente de la Administración.

- c. Con relación a este tipo de obstáculos y a los deberes de la Administración pública en relación a los mismos, resulta muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha nº 573/2000, de 30 de mayo (Fundamentos de Derecho Tercero y Cuarto), que a este respecto señala que:

“En el caso que nos ocupa, no se discute ni la producción de un daño en el vehículo propiedad del actor y conducido el día de los hechos por su esposa ni su cuantificación, ni que el mismo tuvo lugar como

consecuencia del golpeo de un árbol que cayó sobre una carretera autonómica, ni la titularidad de ésta a favor de la Administración demandada, ni la reclamación en tiempo y forma por parte del recurrente. La clave, pues, para la solución del presente conflicto, estriba en determinar si puede darse por probada la relación de causalidad entre la actuación administrativa -que en este caso sería omisiva, por no haber conservado en las debidas condiciones el árbol que cayó, y que se encontraba en el margen de la carretera- y los daños sufridos por el vehículo propiedad de recurrente.

[...] La responsabilidad patrimonial de la Administración surge, así, porque no se explica -recuérdese que aceptamos a estos efectos la versión de la Administración- que un Guarda Forestal que al parecer circula con un vehículo una hora antes por el mismo lu-



gar, y aprecia el árbol caído en la calzada, logra evitarlo y luego deja transcurrir una hora –al menos una hora– sin avisar a los organismos competentes o, cuando menos, señalar mediante cualquier sistema hábil en función de las circunstancias la existencia de del árbol para advertir a los conductores de su presencia. Es curioso que no aparezca mencionado siquiera en el atestado de la Guardia Civil, ni consta que se pusiera en contacto con la correspondiente Comandancia. De forma que no logramos explicarnos, como tampoco la actora en su escrito de conclusiones, qué ocupación efectiva tuvo el mencionado Guarda durante esa hora que transcurre entre el momento en que advierte el árbol caído en la carretera y el accidente que posteriormente se produce. Ello no puede constituir sino un funcionamiento anormal de un servicio público, que motiva –ya veremos que parcialmente– la posterior producción de un daño”.

La Jurisprudencia, representada por la Sentencia expuesta, considera que en casos de caída de árboles a la carretera, el funcionamiento anormal de la Administración consiste en dejar transcurrir cierto lapso de tiempo, excesivo a ojos del juzgador, sin señalar debidamente el obstáculo o retirarlo de la calzada. En este tipo de incidentes, el factor tiempo es absolutamente relevante, ya que al no existir el plus de exigencia que implica la señalización permanente de peligro (como ocurría con los desprendimientos de rocas y tierra en los tramos en los que existe señalización fija al efecto), la Administración no responde de cualquier daño que se produzca por este tipo de accidentes, sino solamente cuando su conducta pueda considerarse como negligente, al no haber señalado convenientemente el obstáculo o procedido a su retirada en un tiempo razonable. Lo mismo puede predicarse, como se ha señalado ya, en caso de desprendimientos de roca o tierra sobre la calzada en tramos sin señalización fija advirtiendo de este peligro (y en los que no fuese necesaria por no existir habitualidad del riesgo, evidentemente).

El problema subyacente a esta consideración de la responsabilidad patrimonial de la Administración es el mismo que el existente con el concepto de *habitualidad* o frecuencia del riesgo. Se remite a un concepto jurídico indeterminado para valorar la actuación de la Administración: la diligencia debida. Ya se ha comentado cómo la remisión a conceptos jurídicos indeterminados plantea la dificultad de carecer de elementos objetivos de juicio, debiendo adaptar el mismo a cada caso concreto, lo que redundaría en perjuicio de la igualdad de los ciudadanos ante los Poderes Públicos. Si el tiempo empleado en reaccionar ante la eventual invasión de la calzada es el criterio utilizado por la Jurisprudencia para valorar la diligencia –o falta de ésta– de la actuación administrativa ¿Debe estimarse el tiempo de reacción en función de los medios disponibles por la Administración para este cometido? ¿Puede exigirse una dotación de medios superior a la disponible? ¿Debe considerarse independiente de los medios de los que pudiese disponer? Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta unívoca a día de hoy. La propia configuración Jurisprudencial de la responsabilidad patrimonial de la Administración en estos casos impide tal respuesta, a falta de una mayor concreción por su parte, lo que sería extremadamente beneficioso para garantizar tanto el principio de igualdad como la seguridad jurídica del ciudadano.

La Sentencia expuesta introduce una cuestión interesante, la cual deja sin respuesta a pesar de calificarla como “clave” para la solución de este conflicto. Se trata de la presunta responsabilidad omisiva de la Administración por no haber conservado en las debidas condiciones -o, en su caso, suprimido- el árbol que cayó sobre la calzada, y que se encontraba al borde de la carretera. La responsabilidad de la Administración resulta obvia en estos casos, ya que es responsable del estado de la vía en virtud del citado artículo 139 del Reglamento General de Circulación, lo que incluye los elementos adyacentes que puedan causar accidentes en la misma. Sin embargo, ¿qué ocurriría si un árbol que se encuentra en perfectas condiciones cae sobre la calzada y provoca un accidente antes de que la Administración haya podido proceder de forma diligente a su señalización o retirada? Dejando a un lado supuestos de fuerza mayor (como lluvias torrenciales, vientos extraordinariamente fuertes, etc), siguiendo la tesis expuesta la Administración no sería responsable, ya que ha actuado con la diligencia exigida.

Esto lleva a plantearse la cuestión de si todos estos árboles que pueblan los márgenes de las carreteras convencionales (y cada vez más los taludes de autovías y autopistas) no constituyen en sí mismos una falta de diligencia por parte de la Administración. Y es que, además del riesgo de colisión directa contra estos, siempre existe un riesgo real de que caigan sobre la calzada. En estos casos, su mera existencia podría ser considerada como una deficiencia de la vía, siendo la Administración responsable directo en caso de que produjesen daños a los usuarios. Se puede objetar que la eliminación de los árboles existentes en los arcenes de las vías de comunicación, además de ser considerada por la normativa sectorial, entra en conflicto con cuestiones medioambientales e incluso patrimoniales -desde el punto de vista histórico, artístico y cultural-, lo que excluyen su eliminación de plano, exonerando en multitud de ocasiones a la Administración de responder patrimonialmente por los daños que éstos puedan generar. Sin embargo, lo que esta breve reflexión pretende es sugerir la necesidad de repensar esta cuestión y su incidencia para la seguridad del tráfico, ya que si bien la eliminación de muchos de estos árboles sería contraproducente desde el punto de vista histórico-artístico o medioambiental, sí que sería conveniente impedir su regeneración en zonas libres de éstos a fin de evitar eventuales accidentes, como ocurre en muchos márgenes y taludes de carreteras convencionales e incluso autovías y autopistas a lo largo del territo-

rio nacional, en los que se observa una proliferación descontrolada de vegetación susceptible de constituir, en un futuro cercano, una grave riesgo para la circulación.

En cualquier caso, a pesar de que la Jurisprudencia reconoce la responsabilidad patrimonial de la Administración en aquellos incidentes en los que considera que no ha actuado con la diligencia exigible a la hora de señalar y eliminar este tipo de obstáculos, dicha responsabilidad resulta modulada, apreciando concurrencia de culpas con el conductor del vehículo accidentado, cuando el obstáculo se sitúe en un tramo de la carretera en el que, debido a sus condiciones de visibilidad y de velocidad de la vía, pueda ser advertido con la suficiente antelación por éste y sorteado sin necesidad de realizar maniobras que exijan una pericia superior a la exigible para un conductor medio. Así lo establece la Sentencia utilizada para ilustrar este tipo de eventualidades (Fundamento de Derecho Sexto):

“Ahora bien, con ser negligente la actuación administrativa, no fue la única causa que originó la colisión. En este sentido, la Sala se inclina por apreciar la concurrencia de culpas, en concreto al 50 %, entre la Administración y la propia conductora del vehículo, pues sólo con el resultado de ambas culpas se puede explicar de forma razonable el siniestro. Descrita ya cual fue la parte de culpa imputable a la Administración, veamos ahora cuál deba ser la que achacamos a la conductora y, por ende, transmisible a la pretensión del recurrente. Desde este prisma, una conductora atenta a las circunstancias que rodean su pilotaje no puede dejar de percibir, salvo velocidad desmesurada, que tampoco consta, un obstáculo como el que hemos podido apreciar en las dos fotografías obrantes en el expediente, situado en la calzada, cuando se trataba de un tramo prácticamente recto y con visibilidad para ella de unos doscientos sesenta metros. Se trataría de una desatención en la conducción que implica ese porcentaje de culpa que antes hemos referido”.

La modulación de la responsabilidad de la Administración por la concurrencia de culpa de la víctima tiene en cuenta, como no podía ser de otro modo, la situación del obstáculo para determinar la antelación con la que pudo ser percibida por el conductor del vehículo accidentado y, en consecuencia, el tiempo de reacción del que dispuso, además de las condiciones de visibilidad de la vía, tanto intrínsecas -derivadas de

su propia morfología- como extrínsecas -hora y meteorología, fundamentalmente-.

Por último, el tratamiento dado por la Jurisprudencia a este tipo de accidentes es extrapolable, con sus aciertos y errores, a aquéllos elementos análogos situados en los márgenes de la vía, como postes telefónicos, torres del tendido eléctrico o soportes publicitarios ya que, con independencia de su eventual propiedad privada, la Administración titular de la vía es la responsable última tanto de su ubicación como de vigilar sus condiciones de seguridad, respondiendo patrimonialmente de los daños que puedan ocasionar a los usuarios de la misma, en las mismas condiciones que las analizadas en este epígrafe.

2.5. Nieve y hielo en la calzada. La protocolización de la actuación administrativa.

Como en los casos de riesgo producido por la eventual presencia en la calzada de animales procedentes de cotos de caza o explotaciones ganaderas y de rocas desprendidas de los márgenes de la vía, el Reglamento General de Circulación prevé una señal permanente específica para los casos en los que exista peligro en la circulación a causa de pavimento deslizante por hielo o nieve (concretamente la P-34: "*Peligro por la proximidad de una zona de la calzada cuyo pavimento puede resultar especialmente deslizante a causa del hielo o nieve*"). Y como los casos anteriores, será la habitualidad o frecuencia en la formación de placas de hielo o acumulación de nieve en la calzada la que haga nacer la obligación por parte de la Administración de señalar este riesgo de forma permanente, generándose en caso contrario responsabilidad patrimonial -en concurrencia o no con la culpa de la víctima- a cargo de la misma.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 116/2007, de 2 de marzo⁷, es muy expresiva de la necesidad de habitualidad en el riesgo de pavimento deslizante por nieve o hielo para poder exigir a la Administración titular de la vía la colocación de señales permanentes de advertencia del peligro en los tramos de vía afectados por éste (Fundamento Jurídico Sexto):

"[...] Corresponde, por tanto, a la recurrente acreditar si en el pk 45,600 de la A-624 concurren las circunstancias que determinan el

deber de la Administración de instalar en ese punto la señal fija de advertencia de peligro a que hemos hecho mención, es decir, si en la carretera citada ese riesgo es estructural y por tanto requiere de esa señalización. Es indudable que tal dato resulta de más fácil prueba para la Administración, ahora bien, para esa alteración en la carga de la prueba es preciso que aquél a quien corresponde suscite la controversia, y en el presente caso, la recurrente no ha planteado tal cuestión, resultando que la única información que nos suministran los elementos probatorios aportados al proceso, es indicativa de los innecesario de la señal P-34, al hacerse eco el atestado de las manifestaciones de los vecinos del barrio de Landeta entrevistados por el equipo instructor, quienes afirman que no es frecuente que se formen placas de hielo. No puede, por tanto, establecerse el deber de señalización de advertencia de peligro por pavimento deslizante a causa del hielo, por lo que fracasa este título de imputación".

En estos casos la Jurisprudencia, para determinar la responsabilidad de la Administración, vuelve a utilizar -como en el caso de la caída de elementos sobre la calzada en lugares sin señalización permanente- el concepto jurídico indeterminado de la diligencia en su actuación, si bien en este caso remitiéndose para su determinación al protocolo de actuación en caso de nevada (que establece con carácter general una gradación de la vigilancia y tratamiento de la red viaria en función de su relevancia para el tráfico), lo que constituye un elemento objetivo para determinar el correcto o incorrecto proceder de la Administración, si bien no suele estar referido a la señalización, sino al tratamiento del pavimento, por lo que desgraciadamente escapa al objeto de este estudio⁸.

Llegados a este momento ¿Qué se puede exigir a la Administración en caso de nevada/helada sobre la calzada? Como en cualquier caso en los que existe señal específica alertando de un peligro concreto para la circulación, éste debe estar convenientemente señalado si existe habitualidad o frecuencia del riesgo que lo ocasiona. Si no es así, únicamente podríamos exigir a la Administración que, con base en el artículo 57.2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial -que, como se ha visto, encomienda a la autoridad encargada de regular el tráfico la señalización de carácter

⁷ Mas recientemente, en el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia nº 1038/2009, de 11 de diciembre.

⁸ Vid. ad exemplum el Fundamento Jurídico Sexto de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 116/2007, de 2 de marzo.

circunstancial en razón de las contingencias del mismo y de la señalización variable necesaria para su control-, señalice tales peligros de forma individual. Sin embargo, debido a la propia naturaleza de estos elementos (número, dispersión geográfica, rapidez en su formación y desaparición, etc) no parece lógico exigir que todos y cada uno de los bancos de nieve o placas de hielo estén señalizados de forma individual, uno por uno, estando más allá del actuar diligente de la Administración. Únicamente sería posible exigir una señalización circunstancial al principio de cada tramo, y ello contando con el margen temporal de reacción que permiten aquellos peligros en los que no existe habitualidad, lo que sería muy poco eficaz en la práctica. Hay, por tanto, muy difícil solución a los peligros generados por la acumulación de nieve o hielo sobre la calzada en lugares en los que ésta no es habitual, al menos desde el punto de vista de la señalización, debiendo concentrar la atención en el estado de la propia calzada y su capacidad de minimizar estos riesgos, constituyéndose en una vía más idónea para determinar la eventual existencia de responsabilidad por parte de la Administración titular de la vía, si bien, como se ha apuntado ya, se trata de cuestiones que escapan al objeto de este estudio.

Por último, la Jurisprudencia cierra la puerta a la posibilidad de responsabilizar a la Administración en función de la señalización habitual de la carretera, ya que, como señala el propio artículo 19 de la Ley sobre Tráfico, Circulación y Seguridad Vial, *“Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”*. Como se acaba de ver, no resulta exigible que la Administración responsable de la vía condicione su señalización permanente en función de riesgos no habituales, siendo el usuario de la vía el encargado de adaptar su conducción a las circunstancias excepcionales de la misma, como lluvias torrenciales, nevadas o heladas. En ningún caso responderá patrimonialmente la Administración por la señalización habitual de la vía –pensada para condiciones normales– si el conductor no adaptó su conducción a las circunstancias excepcionales de carácter no habitual, aunque

estas hubiesen contribuido a la producción del accidente.

3. Conclusiones.

Al igual que ocurre en otros ámbitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, la Jurisprudencia ha ido elevando de forma progresiva los niveles de exigencia en materia de seguridad en las carreteras y –no podía ser de otra forma– este aumento de los niveles de exigencia se han dejado sentir también de forma especial en el ámbito de la señalización. Sin embargo, como se ha podido comprobar a lo largo de estas páginas, aún existen puntos oscuros no resueltos ni por el Ordenamiento Jurídico ni por la Jurisprudencia, vacíos que la normativa sectorial se ha ocupado de llenar en ciertos casos, pero que aún dejan espacio para la incertidumbre legal y la inseguridad jurídica de los usuarios de las carreteras, muy especialmente en la red secundaria. A lo largo de estas páginas, enfocadas a una circunstancia muy concreta del tráfico, se han analizado las incidencias más habituales, la respuesta proporcionada por la Jurisprudencia más relevante y, en la medida de lo posible, propuestas para aquellos casos en los que no había sido establecida solución alguna ni por parte de la normativa específica ni de la Jurisprudencia.

En cualquier caso, en muchas de estas situaciones la solución adecuada no pasa únicamente por una correcta señalización del riesgo, sino por la ejecución de aquéllas actuaciones que eliminan el foco del mismo, como ocurre con los desprendimientos de rocas y tierra sobre la calzada, la caída de árboles o elementos análogos sobre la misma, o incluso de la presencia de hielo y nieve. Con carácter general, se puede concluir que la Administración pública tiene la obligación de advertir a los usuarios de la vía de los posibles peligros existentes para su conducción, pero que dicha señalización en ningún caso la eximirá de responder patrimonialmente por los daños causados a aquéllos cuando tal riesgo podía haber sido eliminado mediante las actuaciones pertinentes sobre la vía, sin que pueda escudarse en su propia inactividad para eludir sus responsabilidades para con los ciudadanos. Únicamente en aquéllos casos en que cuestiones ajenas a la conducción impidan suprimir el peligro, mediante las actuaciones oportunas, podrá la Administración susstraerse de responder por los daños generados a los usuarios de la vía en virtud de la mera señalización del mismo, siempre que éste revista carácter de habitualidad.