

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO NACIONAL COMO PROVEEDOR MONOPÓLICO DEL SERVICIO PÚBLICO VIAL EN LA RED TRONCAL NACIONAL¹

Dr. Félix Alberto Trigo Represas
Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata)

Dr. Martín Diego Pirota
Abogado Especialista en Derecho de Daños
Universidad de Belgrano – Argentina y Universidad de Salamanca – España

RESUMEN

El Estado es pues *dueño* y *guardián* de las carreteras por lo que le comprenden las responsabilidades previstas por el artículo 1113 del C.C. (responsabilidad objetiva por riesgo o vicio de la cosa). Aún cuando lo ejerza por medio de concesionarios privados que actúen como delegados del Estado y dentro del ámbito y alcance de la delegación. No debemos olvidar que en estas circunstancias el Estado tiene a su cargo el contralor del fiel cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas concesionarias.

Los jueces no pueden fijar la política vial del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Nación. Sin embargo, frente al caso concreto y particular de quien accede a la justicia en demanda de reparación de un daño que le fuera infligido, los jueces deben analizar si el Estado pudo haberlo evitado con estándares de seguridad más estrictos y, probada que fuere la causalidad entre la omisión culposa del Estado y el hecho dañoso surge nítida la responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado no puede ser genérica o automática. Es necesario probar la relación causal de la falta de diligencia o del equipamiento omitido y el hecho dañoso para cada caso concreto.

Responsabilizar civilmente al Estado por daños causados por su culpa o negligencia no implica invadir la esfera propia de competencia del poder administrador ni lo obliga a cambiar de política. Pero en el mediano plazo puede incidir en una saludable mejora de los estándares de seguridad con que hoy se diseñan, construyen y operan las carreteras de la red troncal posibilitando un servicio público más seguro como se ha logrado en otras actividades también de alto riesgo como es la electricidad.

Palabra clave: Responsabilidad del Estado

¹ Dictamen jurídico del Proyecto de construcción de la Red Federal de Autopistas (Fundación Metas Siglo XXI) elaborado por los autores. Publicado en la Revista *Rutas de la Muerte o Autopistas Inteligentes*, Sección III – Responsabilidad del Estado, Buenos Aires, 2007, págs. 70/72.

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO NACIONAL COMO PROVEEDOR MONOPÓLICO DEL SERVICIO PÚBLICO VIAL EN LA RED TRONCAL NACIONAL²

*. El Estado Nacional es proveedor único y monopólico del servicio público vial en la Red Troncal Nacional que constituye apenas el 5% de la red vial total pero concentra el 57% del tránsito interurbano y registra el 75% de las muertes en dicho tránsito.

*. Las carreteras son bienes públicos (art. 2340, inc. 7 del Código Civil C.C.) propiedad del Estado a cuyo nombre está inscripto el dominio de las tierras que componen la traza vial. Las obras allí construidas son también patrimonio del Estado por el principio de accesoriadad (art. 2571 del C.C.).

Además ejerce el poder de policía con relación a uso y goce de los bienes públicos del Estado por parte de las personas particulares *que estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales* (art. 2341 C.C.).

*. El Estado es autoridad jurisdiccional en materia de tránsito y tiene siempre un deber primario para con la sociedad toda en una materia de importancia vital y colectiva como el tránsito vehicular, debiendo garantizar la circulación en perfectas condiciones de seguridad vial ejercitando sus funciones inherentes de policía de tránsito y policía de seguridad, en orden a la reglamentación, prevención, control y ordenamiento del tránsito vehicular.

*. El Estado es pues *dueño y guardián* de las carreteras por lo que le comprenden las responsabilidades previstas por el artículo 1113 del C.C.. Aún cuando lo ejerza por medio de concesionarios privados que actúen como delegados del Estado y dentro del

² Dictamen jurídico del Proyecto de construcción de la Red Federal de Autopistas (Fundación Metas Siglo XXI) elaborado por los Dres. Félix Alberto Trigo Represas - Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de La Plata) y Martín Diego Pirota - Abogado Especialista en Derecho de Daños (Universidad de Belgrano – Argentina y Universidad de Salamanca – España). Publicado en la Revista *Rutas de la Muerte o Autopistas Inteligentes*, Sección III – Responsabilidad del Estado, Buenos Aires, 2007, págs. 70/72.

ámbito y alcance de la delegación. No debemos olvidar que en estas circunstancias el Estado tiene a su cargo el contralor del fiel cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas concesionarias.

*. El Estado es *ejecutor del hecho* consistente en el diseño, construcción y operación de carreteras en los términos del artículo 1109 del C.C..

*. Si por culpa o negligencia o falta de servicio del Estado el *hecho ejecutado*, es decir, la carretera, ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. *Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil* (arts. 1109 y 1112 C.C.).

*. Conforme a la doctrina predominante³ la culpa o negligencia se establece en función del art. 512 del C.C.: *La culpa del deudor consiste en la omisión de aquellas diligencias que exigiere la naturaleza de la obligación, y que correspondiesen a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.*

*. Naturaleza de la obligación: está estrechamente ligada a la actividad humana más peligrosa que existe en el mundo moderno: el tránsito que siega 1,2 millones de vidas por año en el mundo.

La carretera es parte inescindible del binomio del transporte y tiene una influencia decisiva en la siniestralidad: siete de cada ocho muertes son evitables en la red troncal transformándolas en autopistas inteligentes.

*. El Estado en su calidad de proveedor exclusivo del servicio vial es quien ha acumulado desde la creación de Vialidad Nacional y a lo largo de 75 años el mayor conocimiento en esta cuestión. *Cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y*

³ BORDA, Guillermo, *Tratado de Derecho Civil Argentino – Obligaciones*, T. II, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1971, pág. 267.

pleno conocimiento de las cosas, mayor será la obligación que resulte de las consecuencias posibles de los hechos (art. 902 C.C.).

*. Siendo el tránsito una actividad de altísimo riesgo, el Estado debe extremar la previsibilidad de ocurrencia de siniestros viales y en base a ello adoptar y agotar las diligencias que exigiera la naturaleza riesgosa de la obligación y *que correspondiesen a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar (art. 512 C.C.).*

*. **Personas:** El automóvil es de utilización masiva. En su inmensa mayoría es conducido por aficionados no profesionales del volante, lo que hace más probables las imprudencias, los errores y las malas maniobras. El Estado privilegia el acceso a la licencia de conductor por sobre las estrictas condiciones de seguridad, otorgando licencia a quienes ven poco, oyen mal, son demasiado jóvenes e impulsivos o bien son demasiado viejos y carentes de reflejos ágiles. También habilita a personas discapacitadas. Esto obliga al Estado a compensar esta amplia tolerancia y flexibilidad brindando una infraestructura orientada en lo posible a mitigar el nivel de siniestralidad haciendo físicamente imposibles los siniestros más graves y frecuentes, no obstante los errores e imprudencias de los conductores que por simple cálculo de probabilidades y por las razones apuntadas deben asumirse como altamente probables.

*. **Tiempo:** La responsabilidad del Estado en la provisión del servicio público de carreteras debe ser juzgada conforme a la tecnología vial actualmente disponible. La ingeniería vial ha tenido un gran desarrollo y hoy es posible disponer de *autopistas inteligentes* que pueden eliminar hasta el 87% de las muertes en base a exigentes estándares de seguridad y equipamiento electrónico disponible en el mercado, como centros de control de tráfico a distancia, radares, cartelería variable, detectores de niebla y de hielo, etc. Todo esto es técnica y económicamente posible como se ha visto en las dos primeras secciones de este trabajo y sólo requieren una decisión política de ejecutar esta red de autopistas inteligentes, mejorando sustantivamente los estándares de seguridad.

Del mismo modo que un médico antes de la invención de los antibióticos no podía ser imputado de *mala praxis* por no suministrarlos, el Estado no era responsable de brindar equipamientos como por ejemplo, detectores de niebla, antes de que fueran inventados. Pero estando los mismos disponibles en el mercado y siendo su costo accesible es inaceptable que no se instalen. No hacerlo configura grave negligencia.

*. **Lugar:** No es necesario transformar toda la red vial en autopistas. Basta con acotar la exigencia a la red troncal que representa algo menos del 5% de la red vial total, porque allí se registran los mayores caudales y se concentra la mayor siniestralidad.

*. El Estado cuenta con recursos suficientes para proveer un servicio público de carreteras con elevado estándar de seguridad por medio del impuesto a los combustibles, como se ha visto en el cuadro N° 1 de la Sección II de la citada publicación.

Desde luego, al confeccionar el presupuesto anual el Estado tiene el derecho de fijar otras prioridades y destinar estos recursos presupuestarios a fines alternativos de bien público. Es decir puede postergar la seguridad vial en aras de otras prioridades. Pero si como corolario el servicio vial brindado es inadecuado a *la naturaleza de la obligación y para las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar (art. 512 C.C.)* y si por esta razón se causa un daño a terceros el Estado debe responder por ello. Desde el momento que esos bienes (se refiere a los bienes del dominio público del Estado) originan una lesión a los particulares nace para la Administración el deber de indemnizar, sea porque no ha tomado las precauciones necesarias para evitar el daño (falta de servicio), sea porque no ha puesto a la cosa de su propiedad en condición adecuada para cumplir su destino⁴.

⁴ COLOMBO, Leonardo A., *Culpa aquiliana – Cuasidelitos*, T. II, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1965, pág. 182.

*. La falta de recursos no puede ser un obstáculo insuperable porque si los recursos presupuestarios fueran insuficientes o se destinaran a otras prioridades, el Estado siempre tendría la facultad de transferir la responsabilidad de las inversiones al sector privado sin costo para el erario público⁵ tal como se ha demostrado en la Sección II de la citada publicación.

*. Los jueces no pueden fijar la política vial del P.E. y del Congreso de la Nación. Tampoco pueden modificar los estándares de seguridad que aquellos poderes han considerado suficientes. Hacerlo podría vulnerar la división de los poderes del Estado. Sin embargo, frente al caso concreto y particular de quien accede a la justicia en demanda de reparación de un daño que le fuera infligido, los jueces deben analizar si el Estado pudo haberlo evitado con estándares de seguridad más estrictos y, probada que fuere la causalidad entre la omisión culposa del Estado y el hecho dañoso surge nítida la responsabilidad del Estado. La responsabilidad del Estado no puede ser genérica o automática. Es necesario probar la relación causal de la falta de diligencia o del equipamiento omitido y el hecho dañoso para cada caso concreto.

*. Responsabilizar civilmente al Estado por daños causados por su culpa o negligencia no implica invadir la esfera propia de competencia del poder administrador ni lo obliga a cambiar de política. Pero en el mediano plazo puede incidir en una saludable mejora de los estándares de seguridad con que hoy se diseñan, construyen y operan las carreteras de la red troncal posibilitando un servicio público más seguro como se ha logrado en otras actividades también de alto riesgo como es la electricidad.

⁵ En forma análoga al teléfono.