

**¿Entes consorciales de regulación o control del servicio público de transporte metropolitano de Santa Fe? Impresiones e incertidumbres legales**

Por Martín Octavio RINALDI\*

## 1. Introducción

*El transporte urbano es un servicio primordial; un enlace entre las personas y el lugar al que quieren llegar. El transporte urbano no produce bienes de consumo tangibles, pero hace posible que éstos se produzcan al trasladar diariamente a millones de trabajadores, bienes y mercancías. No educa, pero lleva hasta sus centros de estudio a miles de estudiantes; no proporciona salud, diversión ni esparcimiento, pero apoya y hace posible el desarrollo de estas actividades*  
Imran Muhammad y Low Nicholas

El plano en el que se mueve el intérprete del derecho, y en sí todo aquel que pretenda hacer ciencia, es como el de Sísifo, siempre cuesta arriba, pues como lo expresara Popper con esclarecedoras palabras:

*la actividad del hombre de ciencia supone no adorar el ídolo de la certidumbre, la adoración de este ídolo reprime la audacia y pone en peligro el rigor y la integridad de nuestras constataciones. La opinión equivocada de la ciencia se detalla en su pretensión de tener razón: pues lo que hace al hombre de ciencia no es su posesión del conocimiento, de la verdad irrefutable, sino su indagación de la verdad persistente y temerariamente crítica.* (Popper, 1973:260)

Así recuerda Cardozo que en sus primeros años buscaba la certeza

*Estaba oprimido y desalentado cuando encontraba que la búsqueda de ella era fútil; pero con el tiempo me he reconciliado con la incertidumbre, porque he crecido hasta verla como inevitable. He crecido para ver que el proceso en sus más altos niveles no es descubrimiento, sino creación y que las dudas e incertidumbres, las aspiraciones y los miedos, son parte del trabajo de la mente.* (Cardozo, 1952:166)

Partiendo de dicha base, a fin de elucidar el ámbito del presente trabajo, se debe expresar que constituye un análisis que intenta comprender el disciplinamiento jurídico de las unidades ejecutoras del servicio público regular de transporte de pasajeros dentro de las áreas metropolitanas de Santa Fe, ya como autoridad de regulación, o en su caso, de mero control del transporte.

La elección del tema se justificó tanto por la importancia que inviste el servicio de transporte de pasajeros por colectivo dentro del ámbito geográfico que comprendería cada área metropolitana diagramada legalmente dentro de la provincia de Santa Fe –al carecer ellas, al menos por ahora, de otros medios de transporte masivos y a tarifas similares como podría ser, por ejemplo: un ferrobús o tranvía (justificándose la existencia de estos últimos en los núcleos urbanos con mayor densidad de población)–; como por nuestro interés por analizar la problemática de la gestión del transporte de pasajeros por autobús por medio de un consorcio público –la referida gestión debe ser entendida en un sentido amplio, teniendo por objeto la administración, planificación, regulación del transporte público de pasajeros en todas sus formas y modalidades, y el control de la operación del sistema–. Finalmente, pretendemos que la comprensión de la realidad descrita, genere un diagnóstico que constituya un aporte para la adopción de decisiones adecuadas.

## 2. El Servicio Público de Transporte Regular de Pasajeros

*Hablar del transporte público de pasajeros, implica hablar de un servicio público esencial y estratégico, y esto, a su vez, está caracterizado por la satisfacción de una necesidad,<sup>1</sup> un interés general,<sup>2</sup> que el Estado ha asumido.*

Patricia Martínez

Pérez Hualde (2006) ha hecho hincapié como nota típica del servicio público la imposición legal del régimen público sobre la cobertura de determinada necesidad de naturaleza económica, a fin de asegurar y —en su caso— obligar su alcance a la generalidad de la población en condiciones de igualdad, sustrayéndola del ámbito de la libertad de mercado en la medida de lo estricta y razonablemente necesario, como medida enderezada a realizar el bienestar general.<sup>3</sup>

*Entre las actividades económicas que tienen un fuerte impacto social, además del componente comercial, se encuentra el transporte automotor regular de pasajeros: aquél que es desarrollado por empresas de colectivos, en las ciudades, y de micros, en los servicios interurbanos. La función social del transporte público de pasajeros por colectivo queda claramente demostrada cuando, por diversos motivos, se denota una falta de este servicio. Es en esos momentos en donde se visualizan, de manera cruda, las dificultades para que los habitantes de las ciudades puedan trasladarse a sus lugares de trabajo, de estudio, etc. Sería imposible pensar una sociedad moderna sin la existencia de modos de transporte público que operen como un seguro universal de movilidad para su población. Es función del Estado garantizar el desplazamiento de su población cumpliendo, de esa manera, con el derecho constitucional instituido en el art. 14 de la Carta Magna, y la forma de garantizar ese derecho incluye, entre otras, organizar, regular y controlar servicios de transportes de personas. (C3T, 2009:17)*

Hoy día, producto de innumerables factores de diversa índole, como ser económicos, políticos, sociológicos, presenciamos un crecimiento desmedido de las urbes, con un consiguiente incremento de la densidad demográfica en las mismas, lo que sumado a una marcada ausencia de una política urbanística, conlleva a una expansión inarticulada de las ciudades, acarreado un ingente nivel de inconvenientes de todo tipo, como ser por ejemplo a nivel de transporte de personas.

Asimismo, los fenómenos de urbanización operados alrededor de los principales centros económicos provinciales, dejaron impotentes a los municipios para resolver sus consecuencias, desnudando los vicios de legislaciones centristas que impiden la atención eficaz de los problemas. De hecho, la extensión de la problemática del transporte de pasajeros, trascendió los límites municipales, luego su abordaje demandó una visualización regional y muy

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta que se trata de un servicio público, éste debe cumplir con las necesidades de carácter general en materia de transporte, es decir: continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios.

<sup>2</sup> El Estado debe moverse impulsado por el cometido del bien común o interés público, conceptualizado por Messner como el conjunto de condiciones materiales, espirituales, culturales, que permiten a las personas y a los cuerpos intermedios, el logro de sus fines existenciales propios, bajo responsabilidad y libertad (Messner, 1967:199).

<sup>3</sup> El rasgo esencial que caracteriza y diferencia al servicio público de cualquier otro tipo de actividad, es que se trata de actividades sustraídas del ámbito de los derechos individuales (Art. 14 de la CN); se opera el denominado proceso de *publicatio* o *publicación* de dicha actividad. En consecuencia, ningún particular puede prestarlas sin la previa y expresa concesión por parte del Estado.

ajustada a las particularidades de este servicio público. La metropolización sugiere la asociación activa de municipios para cumplimentar un fin: el de gestionar todos los servicios del transporte de pasajeros en la región, de modo que todos los municipios estén representados y sean fieles intérpretes del interés comunitario.<sup>4</sup>

Por lo cual, una política que pretenda constituir un sistema coherente de transporte de pasajeros, debe pergeñar un plan capaz de coordinar las estructuras de transporte de los distintos núcleos urbanos, que por su proximidad se hallan íntimamente interconectados.

## 2.1. El goce del servicio público como derecho humano fundamental del usuario

Los servicios públicos como el transporte de pasajeros por autobús, tanto urbanos como suburbanos de corta distancia, impactan de modo directo sobre la vida de los ciudadanos y presentan efectos sobre el plano personal y sociológico, además del estrictamente económico.

No podríamos continuar sin hacer mención que los derechos de los usuarios de los servicios públicos son una especie del género de los derechos humanos, los cuales devienen de la dignidad del ser persona,<sup>5</sup> destinatario último y principal de la protección del Estado; asimismo, la fuente de protección de estos derechos deriva de nuestra Constitución Nacional<sup>6</sup> y de los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (Art. 75 inc. 22 de la CN).

Según nuestro modo de pensar y sentir el derecho, tal entendimiento constituye el único modo de concebir a la persona en un Estado democrático como el nuestro, en el cual deben imperar los principios de justicia, legalidad e igualdad con total plenitud. Por lo que, tomando posición sobre el tema, expresamos que ninguna regulación jurídica, menos aun la propia de un servicio público básico, debe desatender los efectos que tiene sobre esta realidad última que constituye la persona humana.

Afirmado lo dicho,

*se consideran de primera generación los derechos humanos relativos a las libertades públicas; de segunda generación, los derechos sociales; de tercera generación los que conciernen a la sociedad considerada en su conjunto, que no tienen una titularidad individualizada sino que corresponden al colectivo humano, como los derechos que se refieren al medio ambiente, a las relaciones de consumo o al desarrollo sustentable. Los derechos sociales y económicos son consecuencia de la evolución de la sociedad y del efecto expansivo del progreso tecnológico. Estos factores han determinado a su vez la renovación de la nómina de derechos que se perciben como fundamentales, en la medida en que son necesarios para alcanzar un desarrollo integral de la persona, en un contexto que proporcione igualdad de oportunidades. Los servicios públicos son de por sí derechos humanos y por eso son reconocidos en los ordenamientos jurídicos internos e internacionales. En este*

<sup>4</sup> Informe del Transporte Público de Pasajeros de Santa Fe, Universidad Tecnológica Nacional, Regional Santa Fe, 2008, 151.

<sup>5</sup> Entendemos que la persona es una realidad absoluta y un fin en sí misma, que siempre debe ser respetada, pues ello es la actitud más digna de la persona, porque al hacerlo, se respeta a sí misma; pues usar a las personas es instrumentalizarlas, es decir, tratarlas como seres no libres (Yepes Stork, Aranguren Echevarría, 2002).

<sup>6</sup> En el sistema jurídico argentino el reconocimiento y protección de los derechos y garantías de los usuarios viene dado por el Art. 42 de nuestra Constitución Nacional. El Art. 42 párr. 2º les impone a las autoridades la obligación de asegurar la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Por su parte, la tutela del usuario encuentra su reglamentación legal en la Ley de Defensa del Consumidor Nº 24240.

*orden, la prevalencia del interés público se ve reflejada en los tratados internacionales sobre derechos fundamentales, en la medida en que procuran y promueven una protección que incluye a los usuarios de servicios públicos. Se destaca en esta materia el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales ("Protocolo de San Salvador") cuyo artículo 11 enuncia el derecho de toda persona "a contar con servicios públicos básicos". Por lo demás, y en tanto sólo puede procurarse la libertad del hombre si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, debe considerarse también que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se han obligado a garantizar la vigencia igualitaria de todos esos derechos.* (Dromi, 2004:45)

## 2.2.

Por último, cabe advertir que si determinados servicios están en manos de particulares,<sup>7</sup> el Estado debe ejercer su potestad de controlar como se presta esa propiedad concedida. Controlar es vigilar, inspeccionar, fiscalizar. José Luis Villar Palasí ha señalado que lo importante en los servicios públicos es el control, tanto el de calidad, como el de precios, o el de libre acceso, entre otros. La fiscalización implica una comunicación entre quien controla y quien es controlado. El resultado de ese diálogo, si es eficiente y eficaz, debe modificar la conducta del controlado. En otros términos, el control es un instrumento o patrón de medida que ofrece datos de retorno o *feedback*, que se pueden contrastar con normas preestablecidas. El control se impone para asegurar la sujeción del concesionario a las reglas y principios del derecho y buena administración, en el que debe imperar inexcusablemente la perspectiva finalista del bien común, a la que debe ajustarse el poder conferido. El control es el instrumento impuesto para verificar esa correspondencia entre medios y fines. A mayor control, menor abuso (Rubio, 2003:137-187).

## 3. Las Regiones Metropolitanas de Transporte Público de Pasajeros de Santa Fe<sup>8</sup>

La Ley N° 2499<sup>9</sup> establece el marco regulatorio del Transporte Público de Pasajeros dentro de la Provincia de Santa Fe. El Art. 4° de la mencionada ley, crea una excepción al régimen estatuido legalmente, pues dispone que quedan excluidos del marco regulatorio los servicios de transporte público de pasajeros que se extiendan fuera del ejido municipal o comunal y que estén comprendidos dentro de las áreas definidas como Regiones Metropolitanas.

<sup>7</sup> Las modalidades posibles de gestión de un servicio público, son las siguientes: gestión *directa*, es el Estado quien presta el servicio como titular del mismo; gestión *indirecta*, el Estado concessionaria la gestión del servicio público en manos de un particular; gestión *mixta*, constituye un sistema ecléctico de los anteriores.

<sup>8</sup> La Constitución de la Provincia de Santa Fe asegura, de acuerdo a lo demandado por el Art. 5 de la Constitución Nacional, el régimen municipal a través de los Arts. 106, 107 y 108. El régimen municipal está reglamentado por las Leyes 2439 –Ley Orgánica Comunal– y 2756 –Ley Orgánica Municipal–. De dicha normativa se determina que todo centro urbano menor a 10000 habitantes se organiza constituyendo una Comuna; y que todo centro poblado con un número mayor a 10000 habitantes constituye una ciudad.

<sup>9</sup> Ley N° 2499 de Transporte Público de Pasajeros (modif. por las Leyes: 5192, 7203, 7913, 8059, 9172, 9941, 9750, 10073, 10092, 10176, 10975, 12004, 12211).

Conforme la enumeración que realiza la propia ley, se establecen cuatro Regiones Metropolitanas, ellas son: el **Gran Rosario** (compuesta por las siguientes localidades: Rosario, Puerto General San Martín, San Lorenzo, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez, Granadero Baigorria, Funes, Roldán, San Jerónimo, Carcarañá, Villa Gobernador Gálvez, Alvear, Pueblo Esther, General Lagos, Arroyo Seco, Pérez, Zavalla, Soldini, Ibarlucea y Piñeiro); el **Gran Santa Fe** (integrada por los municipios de Santa Fe, Santo Tomé y Recreo, y las comunas de San José del Rincón, Monte Vera, Arroyo Leyes y Sauce Viejo); el **Gran Villa**, de la cual forman parte las siguientes localidades: Villa Constitución y Empalme Villa Constitución; y por último, el **Gran Reconquista**, compuesta dicha área metropolitana por los municipios de Reconquista y Avellaneda. Previéndose que se podrán anexar a cada área metropolitana los municipios y comunas cuyos ejidos urbanos se encuentren a una distancia no mayor de 6 kilómetros de la misma.

Asimismo, la norma legal posibilita a otros municipios y comunas conformar otras regiones metropolitanas, cuando sus ejidos urbanos se encuentren entre sí a una distancia máxima de seis kilómetros, computándose desde sus respectivos límites.

Dentro de las extensiones aludidas, los servicios suburbanos cuya totalidad de recorrido se agote en la región metropolitana, podrán levantar y bajar pasajeros dentro de las áreas metropolitanas con la misma tarifa del servicio urbano o tarifas diferenciales, según la distancia a recorrer.

Se estatuye que los municipios y comunas que componen cada región metropolitana establecerán mediante convenio el marco regulatorio del servicio público de transporte de pasajeros comprendido dentro de la misma, el cual será homologado por la Dirección de Transporte dentro de los treinta (30) días de su presentación.

Por su parte, se dispone que las concesiones y poder de policía respecto de estos servicios metropolitanos podrán ser otorgadas y ejercidas por una Unidad Ejecutora integrada por un representante de cada municipio o comuna interviniente o por la Dirección de Transporte según criterio de los entes públicos intervinientes en el área.

Por último, la ley fija que la Subsecretaría de Transporte arbitrará y laudará frente a los posibles conflictos interjurisdiccionales que se presentasen. Estableciéndose como procedimiento recursivo, que contra sus decisiones podrán interponerse los recursos de reconsideración y apelación en subsidio debidamente fundados dentro del plazo de cinco (5) días de su notificación, siendo el Poder Ejecutivo Provincial quien decidirá en definitiva el diferendo (quedando por su puesto abierta la vía jurisdiccional).

### 3.1.

Por lo visto, podríamos definir como Área Metropolitana del Transporte Público Regular de Pasajeros, a la región resultante de la asociación de ejidos colindantes, dispuestos a gestionar por sí o por terceros, un servicio de carácter público como lo es el transporte. El Área Metropolitana tiene un actor fundamental que es el Municipio, al que se le permite acordar emprendimientos comunes en materia de transporte con otros municipios, funciones reservadas anteriormente al ámbito provincial. Lo novedoso de esta Ley radica en la interpretación de lo urbano mas allá de los límites de los ejidos, haciendo prevalecer los intereses comunes de la población por sobre los límites formales de sus municipios.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Informe del Transporte Público de Pasajeros de Santa Fe, *ibídem*, 151.

### 3.2. ¿Qué es un marco regulatorio de transporte público de pasajeros?

Como se refiriera supra, la Ley N° 2499 establece que los municipios y comunas que componen cada área metropolitana establecerán mediante un convenio interjurisdiccional el marco regulatorio del servicio de transporte por autobús comprendido dentro de la misma, debiendo dicho acuerdo ser homologado por la Dirección de Transporte de la Provincia.

*Un marco regulatorio del transporte público de pasajeros es un conjunto de normas que tiene por objeto ordenar la actividad dentro del sector del transporte público, y éstas pueden ser de diversa índole. Las más importantes son las de gestión de la red de servicios, las económicas, las técnicas, las de seguridad y las ambientales. Entre las primeras "gestión de la red de servicios" están las funciones que hacen a la definición de la red de servicios y la planificación de sus niveles de operación, como una tarea primordial del sector público que hace a la provisión de accesibilidad en los distintos puntos del territorio bajo su jurisdicción. En cuanto a las reglamentaciones económicas, se encuentran las denominadas barreras de acceso, que constituyen las formas de entrada a la actividad, y que incluyen el requerimiento de ciertas calidades a los eventuales prestadores, y los mecanismos específicos de otorgamiento de permisos, habilitaciones o títulos de operación por parte de la agencia estatal. Otra regulación económica muy importante es la del sistema tarifario, que incluye la estructura tarifaria, el nivel tarifario y el sistema de percepción de los ingresos de los operadores. En este conjunto de instrumentos la estructura está constituida por los criterios adoptados para aplicar la tarifa: plana, escalonada, lineal, etc.; el nivel tarifario es el valor que los usuarios deben abonar y la manera que los operadores perciben la tarifa define al sistema de percepción. Las reglamentaciones de carácter técnico especifican las características que deben tener los vehículos e instalaciones que se afectan a la prestación de los servicios. Las reglamentaciones de carácter ambiental son aquellas destinadas a mitigar los efectos adversos que tiene la operación de los vehículos sobre el ambiente circundante. Así, se establecen valores máximos de emisión de gases o ruido para los vehículos, entre otros parámetros exigidos. Las reglamentaciones de seguridad persiguen la prevención de accidentes y la cobertura de las víctimas en caso de siniestros; entre otras normas se encuentran las revisiones técnicas de los vehículos, los exámenes a los conductores y todo lo referido a la contratación de seguros. (C3T, 2009:86)*

En síntesis, por lo expuesto, el marco ordenará coherentemente la funcionalidad del transporte dentro del área metropolitana, procurando conferirle por medio de sus reglamentaciones: racionalidad, sustentabilidad, seguridad, y mitigación de las externalidades de la prestación, como así mismo una salvaguarda de los derechos de los usuarios del servicio.

## 4. Las Unidades Ejecutoras Metropolitanas del Servicio Público de Pasajeros por Autobús

Las atribuciones necesarias para garantizar un eficaz desempeño de la actividad, pueden ser delegadas según lo dispone la ley a un ente de carácter submunicipal de transporte,<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Para el caso de las áreas metropolitanas pequeñas las atribuciones podrán ser ejercidas por el organismo de transporte provincial.

denominado Unidad Ejecutora Metropolitana (UEM) que, con la reglamentación correspondiente, podrá concesionar y ejercer el poder de policía que demande el servicio.

Respecto de la integración de la unidad ejecutora se establece que podrá ser integrada por un representante de cada municipio o comuna interviniente o por la Dirección de Transporte, según criterio de los entes públicos comunitarios intervinientes en el área. Como puede observarse, la ley no trata con minuciosidad la configuración jurídica de las unidades ejecutoras, limitándose solamente a establecer los parámetros de su integración.

#### **4.1. ¿Cuáles son los caracteres que debe guardar la unidad ejecutora como ente regulador del servicio público de transporte?**

La independencia y autarquía de los entes reguladores responsables de intervenir en materia de servicios públicos respecto de la administración pública central, constituye una variable fundamental para garantizar la especificidad técnica de los mismos, debiendo asumir –en términos generales– las siguientes cuatro funciones básicas: control, fiscalización, sanción y regulación (Nahón, Bonofiglio, 2007).

En su carácter de organismos de control, tal como se refiriera supra (ver punto 2.2.) controlar es vigilar, inspeccionar, fiscalizar; los entes reguladores deberían perseguir el cumplimiento por parte de los prestadores de la normativa (marcos regulatorios) y de los compromisos asumidos en la contratación. Siendo la fiscalización uno de los medios para poner en práctica la función de control; y concibiendo a la sanción como la capacidad por medio de la cual los entes reguladores imponen penas sobre los incumplimientos contractuales o normativos de los prestadores.

Por su parte, las tareas de regulación propiamente dichas, si bien incluyen aquellas de reglamentación, constituyen la capacidad del organismo de intervenir en cuestiones centrales del proceso de prestación. En este sentido, por medio de sus atribuciones regulatorias, los entes deberían poder dictar las reglamentaciones tendientes a conformar un sistema de transporte coherente y orgánico; confeccionar los pliegos, contratos, licencias y permisos; confeccionar las normas referentes a audiencias públicas y sanciones; ejercer algún tipo de control antimonopólico (en función de las particularidades sectoriales y en forma articulada con los órganos responsables de defensa de la competencia); calcular y definir el valor de las tarifas y establecer el plan de inversiones. Así como entre otras facultades, en los casos de prestación por gestión privada, estos organismos, a su vez, deberían seleccionar al prestador (tras una licitación pública), intervenir activamente en los procesos de renegociación contractual y, en último término, hasta contar con la capacidad de rescindir los contratos frente a incumplimientos explícitamente pautados.

En términos regulatorios, el límite a sus atribuciones está dado por las prescripciones de los marcos regulatorios y, naturalmente, por la política sectorial que se defina por el Poder Ejecutivo. De esta forma, debe quedar claro que las atribuciones regulatorias de los entes terminan allí donde comienzan –y deben guiarse por– las políticas de Estado. Resulta entonces fundamental que la normativa aborde de la forma más precisa posible la delimitación de funciones entre los entes –en tanto que organismos autónomos de regulación y control– y los ministerios o secretarías de referencia del Poder Ejecutivo –como responsables de la definición, en nombre del Ejecutivo, de la política sectorial.

## 4.2. ¿Puede disciplinarse la unidad ejecutora por medio del instrumento consorcial?

### 4.2.1. Caracterización del Consorcio Público

Hablar de formas asociativas implica pensar en dos o más personas, físicas o jurídicas, que unen esfuerzos y energía, bienes o servicios con el fin de llevar adelante un proyecto común. Esa unidad no se agota con la ejecución de las prestaciones prometidas por cada una de las partes concurrentes, sino que comienza con ellas (Etcheverry, 2007).

El proyecto de ley de la Provincia de Santa Fe del año 1987 referida a Consorcios Públicos en General,<sup>12</sup> conceptúa al consorcio como las asociaciones del Estado Provincial, sus entes autárquicos institucionales o territoriales, las sociedades de economía mixta y las sociedades anónimas con mayoría estatal, con personas físicas o jurídicas no estatales o de éstas para la realización de construcciones, trabajos, instalaciones, refacciones, mantenimiento y obras en general destinadas al uso público o para beneficio de la comunidad o para la prestación de servicios de interés general vinculados a aquellas.

Por lo expuesto, el Consorcio Público constituye un instrumento jurídico apto para la participación y cooperación por parte de diversas subjetividades públicas y privadas, en vista de un interés público, para la realización de obras o la prestación de servicios de interés general.

De un simple cotejo de la descripción conceptual referida, emerge que no cabía en la concepción del proyecto la conformación de consorcios entre entes comunitarios (únicamente constituidos por sujetos estatales).

Por su parte, el proyecto establecía que a partir del acto de aprobación por la autoridad de aplicación del contrato constitutivo, el consorcio adquiría personalidad jurídica. Al respecto, en la exposición de motivos se expresa que, en tal sentido y a diferencia de su homónimo del derecho privado, la presente figura se enrola en la doctrina administrativa que reconoce al consorcio plena personalidad jurídica, la cual surge como consecuencia del acuerdo de las personas o entidades que lo integran, ratificado por decisión administrativa de los órganos que ejercen la tutela sobre la administración local, suponiendo el nacimiento de un nuevo ente diferenciado de las pluralidades subjetivas que lo integran, y regido bajo un sistema normativo de derecho público.

En tal referencia, tanto la Ley de la Provincia de Santa Fe N° 9663<sup>13</sup> referida a los consorcios camineros, como la Ley N° 9830<sup>14</sup> concerniente a los comités de cuenca, le reconocen personalidad jurídica a los consorcios por ellas creados.

Por su parte, el Art. 43 de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires<sup>15</sup> (derogado por Ley N° 13580/06), prescribía: "Podrán formarse consorcios entre varios municipios, o entre una o más Municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. En dichos consorcios podrán participar personas de carácter privado, físicas o de existencia ideal, que pertenezcan al ámbito territorial del o de los entes estatales que los integren. Los consorcios tendrán personalidad propia y plena capacidad jurídica".

Como se refiriera, la Ley N° 13580<sup>16</sup> deja sin efecto el artículo mencionado, disponiendo un nuevo régimen para la figura consorcial, expresando que son consorcios de gestión

<sup>12</sup> Proyecto de Ley General de Consorcios, Poder Legislativo-Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.

<sup>13</sup> Ley N° 9663 de Creación, Organización y Funcionamiento de los Consorcios Camineros Provinciales.

<sup>14</sup> Ley N° 9830 de Comités de Cuenca: su Constitución.

<sup>15</sup> Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires Decreto N° 06769/1958.

<sup>16</sup> Ley N° 13.580 de Consorcios de Gestión y Desarrollo.

y desarrollo los constituidos por varios Municipios entre sí, o entre uno o más Municipios con la Nación, la provincia de Buenos Aires, una o varias personas de existencia ideal de carácter privado o público que se encuentren ubicados dentro del ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires, o con personas físicas o entes estatales descentralizados. La constitución y funcionamiento se regirá por las disposiciones de la referida ley, sus estatutos orgánicos, las normas generales y especiales vigentes y las normas que las modifiquen o sustituyan. Impetrando que los mismos tendrán personería propia y plena capacidad jurídica.

A tales efectos, es de suma utilidad traer a colación el supuesto del derecho comparado constituido por el consorcio de transporte público de Madrid. De la exposición de motivos de la ley española de creación del consorcio,<sup>17</sup> emerge que la denominación escogida, consorcio, posee la virtud de resaltar la idea de cooperación entre las Administraciones. El consorcio es un organismo público que concentra las competencias sobre transporte público regular de viajeros dentro del área de competencia. El consorcio se constituye como organismo autónomo y tiene una estructura organizativa. Se le atribuye a la entidad personalidad jurídica y patrimonio propio. Consta de un Consejo de Administración, órgano de dirección colegiada del consorcio, en el que tienen cabida las instituciones titulares de los servicios de transportes, y junto a ellas una representación de las organizaciones sindicales y de las asociaciones empresariales; un Director Gerente, responsable de la dirección inmediata del consorcio, bajo la autoridad del Consejo de Administración; un Comité Técnico, constituyendo este último un importante órgano de concertación y de apoyo.

#### 4.2.2.

Por último, en lo referente a la naturaleza jurídica de los consorcios públicos, habría que diferenciar aquellos consorcios constituidos por entes estatales y privados de aquellos que se encuentran constituidos únicamente por entes comunitarios.

Como primera aclaración, cabría decir que tanto uno como otro tienen una naturaleza pública, pues o han sido creados por ley, o el fin que persigue la entidad es de utilidad general, o invisten potestades públicas, o el Estado posee un cierto grado de control sobre ellos (Gordillo, 2003:8).

En el primer supuesto descrito –consorcios constituidos por entes estatales y privados–, nos encontramos ante entes públicos no estatales, pues la participación de titulares privados de capital, dentro de una entidad en la cual también es titular el Estado, no permite normalmente a este último otorgarle a ella un régimen demasiado especial de privilegios y prerrogativas, por otra parte, si el capital de la entidad pertenece sólo parcialmente al Estado y en otras partes a personas privadas, entonces no puede darse al ente el carácter de estatal (9). Por lo expuesto, y en oposición a lo expresado, en el caso de consorcios conformados totalmente por entes estatales, tal consorcio tendrá una naturaleza jurídica de ente público estatal.

## 5. Conclusiones

Alertados por todo lo antedicho, en particular en cuanto al rasgo fundamental de los derechos de los usuarios de un servicio público y del carácter primordial que representaría

---

<sup>17</sup> Ley 5 del 16 de mayo de 1985 de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.

la existencia de una autoridad con las suficientes facultades para salvaguardar tales derechos, partimos como génesis del colofón con lo expresado en el siglo XIX por Rudolph Von Ihering, a saber que

*todo derecho en el mundo debió ser adquirido por la lucha; esos principios de derecho que están hoy en vigor han sido indispensables imponerlos por la lucha a quienes no lo aceptan, por lo que todo derecho, tanto el derecho de un pueblo, como el de un individuo, supone que están el individuo y el pueblo dispuestos a defenderlos. El derecho no es una idea lógica, sino una idea de fuerza; he ahí porque la justicia, que sostiene en una mano la balanza donde pesa el derecho, sostiene en la otra la espada que sirve para hacerle efectivo. La espada, sin la balanza, es fuerza bruta, y la balanza sin la espada, es el derecho en su impotencia; se completan recíprocamente; el derecho no reina verdaderamente más que en el caso en que la fuerza desplegada por la justicia para sostener la espada iguale a la habilidad que emplea en manejar la balanza. El derecho es el trabajo sin descanso, y no solamente el trabajo de los poderes públicos, sino también el de todo el pueblo. (Von Ihering, 1992:48)*

Por lo cual, a modo de epílogo y teniendo en cuenta el estado actual de nuestra legislación en la provincia, cabe expresar que las unidades ejecutoras metropolitanas tal como están configuradas legalmente, denotan un tinte principalmente de control del servicio (no así de ente de regulación). Por su parte, no vemos óbice que impida que adopte la forma consorcial, con la única salvedad que, al carecer nuestra provincia de una ley que regule el consorcio público en general con personalidad propia, no existe la posibilidad de atribuirle tal aditamento.

La falta de coordinación en el transporte público de pasajeros regular del Gran Santa Fe, que se manifiesta a todos los niveles, desde la propia concepción de las infraestructuras, que no favorecen la correspondencia entre los medios de transporte, hasta la superposición de líneas de autobuses urbanos entre sí y de éstos con el transporte interurbano, en la mayoría de los casos no constituyen un abanico positivo de opciones dirigidas a diferentes tipos de usuarios, sino puramente variantes en competencia, con el consiguiente desequilibrio espacial y temporal en la capacidad ofertada. Asimismo, el marco de tarifas se compone de un conjunto de elementos aislados, totalmente diferentes en su concepto, en sus características técnicas de aplicación y en las repercusiones sobre los usuarios. Finalmente, la actuación de distintas autoridades (provincial y municipales), las cuales si bien jurídicamente poseen definido su ámbito de competencia, en la práctica generan un incordio. Todo esto muestra cómo un sistema puede resultar racional al contemplar separadamente cada una de las partes, pero que es desordenado en su conjunto.

El transporte público regular de pasajeros no concebido ni explotado como un sistema presenta aspectos de irracionalidad. Los efectos de esta situación se hacen notar en primer lugar sobre los propios viajeros; en efecto, por ejemplo, los usuarios sufren molestias en los viajes y en los transbordos, y costes diferenciados en función de su localización, como así también una disminución general de la calidad del servicio.

El interés de la colectividad y el de los usuarios demandan inexcusablemente la concreción de un sistema coherente de transporte público regular de pasajeros. Para lo cual es necesario un marco legal que aborde decididamente la totalidad del problema, creando asimismo un ente metropolitano con personalidad suficiente a fin de gestionar de manera estratégica el servicio público; con la necesaria autoridad a fin de coordinar los distintos

modos de transporte tanto urbanos como interurbanos de corta distancia comprendidos en el área metropolitana; dotándolo de las prerrogativas adecuadas para mantener la equidistancia necesaria a fin de prestar un servicio de calidad, y con capacidad técnica suficiente para ejercer las funciones de coordinación, regulación, control, planificación de infraestructuras y servicios, fijación de un marco de tarifas, etcétera.

## Bibliografía

- Cardozo, Benjamin N.** (1952) *The Nature of the Judicial Process*, Yale UP, New Haven.
- Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial** (C3T) (2009), *Transporte Público Automotor de Pasajeros en la Argentina*, Universidad Tecnológica Nacional, Secretaría de Extensión Universitaria, EdUTecNe, Buenos Aires.
- Dromi, Roberto** (2004) "Estudio Preliminar las Mutaciones Jurídicas de los Servicios Públicos" en R. Dromi (dir.), *Cuadernos de Época* N° 9, Serie Servicios Públicos, Ediciones Jurídicas de los Servicios Públicos-Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, p. 11-67.
- Etcheverry, Raúl A.** (2007) "Consortios en América del Sur. La nueva ley argentina" en B. Bugallo y A. Miller, *Derecho Societario*, Editorial B de F, Montevideo-Buenos Aires.
- Gordillo, Agustín** (2003) *Tratado de Derecho Administrativo*, FDA, Buenos Aires.
- Informe del Transporte Público de Pasajeros de Santa Fe** (2008), Universidad Tecnológica Nacional-Regional Santa Fe.
- Ley N° 2499 de Transporte Público de Pasajeros**, BO de la Provincia de Santa Fe 10/10/1935. Disponible en <http://www.santafelegal.com.ar/>
- Ley N° 9663 de Creación, Organización y Funcionamiento de los Consortios Camineros Provinciales**, promulgada el 21/08/1985, Dto. 00650; publicada en BO el 05/09/1985. Disponible en <http://www.santafelegal.com.ar/>
- Ley N° 9830 de Comités de Cuenca: su Constitución**, promulgada el 02/01/1986, Dto. 00001; publicada en BO el 10/01/1986. Disponible en <http://www.santafelegal.com.ar/>
- Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires**, Dto. N° 06769/1958. Disponible en [http://www.google.com.ar/search?hl=es&source=hp&q=ley+organica+de+municipalidades+de+la+provincia+de+buenos+aires&aq=1&aq=g7&aql=8oq=ley+organica+de+municipalidades+de+&gs\\_rfai=](http://www.google.com.ar/search?hl=es&source=hp&q=ley+organica+de+municipalidades+de+la+provincia+de+buenos+aires&aq=1&aq=g7&aql=8oq=ley+organica+de+municipalidades+de+&gs_rfai=)
- Ley N° 13580 de Consortios de Gestión y Desarrollo**, publicado en BO 13/12/06, promulgada el 29/11/06 (con observaciones). Disponible en <http://server1.gob.gba.gov.ar/intranet/BOLECIU-frame.php>.
- Ley 5 del 16 de mayo de 1985 de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid**. Disponible en <http://www.madrid.org/wleg/servlet/Servidor?opcion=VerHtml&nmnorma=508&cdestado=P>
- Martínez, Patricia** (1994) "Sistema de Control de los Servicios Públicos Privatizados en la Argentina" en Sarmiento García y otros, *Los Servicios Públicos-Régimen Jurídico Actual*, Depalma, Buenos Aires, 119.
- Messner, Johannes** (1967) *Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid.
- Muhammad, Imran; Nicholas, Low** (2003) "Time to Change the Old Paradigm: Promoting Sustainable Urban Transport in Lahore, Pakistan". Disponible en <http://www.inter-disciplinary.net/ptb/ejgc/ejgc2/ejgc2muhammad.pdf>
- Nahón, Carolina; Bonofiglio, Nicolás** (2007). "¿Entes de regulación o control? Imprecisiones del 'moderno' esquema de regulación: reflexiones y enseñanzas del caso argentino", RAP, Rio de Janeiro, 41(6):1095-120, noviembre-diciembre. Disponible en <http://serviciospublicos.wordpress.com/2008/08/14/entes-de-regulacion-o-control-imprecisiones-del-moderno-esquema-de-regulacion-reflexiones-y-enseñanzas-del-caso-argentino/?blogsub=confirmed#subscribe-blog>.
- Pérez Hualde, Alejandro y otros** (2006) "Servicios públicos y organismos de control", Lexis Nexis, Buenos Aires.
- Popper, Karl** (1973) *La lógica de la investigación científica*, Tecnos, Madrid.
- Proyecto de Ley General de Consortios**, Poder Legislativo-Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Presentado en Mesa de Entradas en fecha 26 de noviembre de 1987. Expte. N° 203 Letra "L". Autor: Sr. Senador Medina R. (Bloque de la UCR), Comisión de Obras y Servicios Públicos y Vivienda. Asuntos Constitucionales y Legislación General, Proyecto caducado y archivado el 03 de mayo de 1989.
- Rubio, María Fernanda** (2003) "Control de calidad en la gestión de los servicios públicos" en R. Dromi (dir.), *Cuadernos de Época* N° 6, Serie Servicios Públicos, Ediciones Jurídicas de los Servicios Públicos-Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, p. 137-187.
- Von Ihering, Rudolf** (1992) *La Lucha por el Derecho*, Valletta, Buenos Aires.
- Yepes Stork, Ricardo; Aranguren Echevarría, Javier** (2002) *Fundamentos de Antropología. Un ideal de la excelencia humana*, EUNSA, España.