

## SUMARIO

1. Apertura
2. Exposición del doctor Alberto Bianchi
3. Preguntas

- 1 -

### APERTURA

*-En la ciudad de Mar del Plata, Partido de General Pueyrredon, a los once días del mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve, reunidos en el recinto de sesiones del Honorable Concejo Deliberante, con la presencia de concejales, funcionarios del Departamento Ejecutivo, asesores de bloques políticos y público en general, y siendo las 14:10, dice el*

**Sr. Presidente:** Buenas tardes. Agradecemos la presencia de los señores concejales, a los profesionales del derecho que han venido a escuchar y eventualmente a participar en esta reunión, a los funcionarios del Departamento Ejecutivo y a todos en general. El objeto de esta reunión era recibir al doctor Alberto Bianchi para que nos haga una exposición sobre su opinión y conclusiones sobre la reestructuración del transporte. Con el concejal de la Reta, Vicepresidente del Concejo Deliberante, en su oportunidad le pedimos un asesoramiento, una colaboración absolutamente voluntaria y desinteresada porque todos sabemos que este Concejo Deliberante, si bien está formado y nutrido por prestigiosos profesionales, no tiene órganos de consulta y asesoría propios en virtud de limitaciones de nuestra Ley Orgánica y de nuestro presupuesto. Así que le agradecemos su colaboración, su presencia y sin establecer ninguna regla opino que procedamos en primer lugar a escuchar la palabra del doctor Bianchi, luego los concejales van a poder hacer preguntas como así también alguno de los presentes interesados en el tema podrán participar con la única limitación que el avión que va a regresar al doctor Bianchi a Buenos Aires tiene un horario de partida y eso no lo podemos modificar.

- 2 -

### EXPOSICIÓN DEL DOCTOR ALBERTO BIANCHI

**Sr. Bianchi:** Muchas gracias, buenas tardes a todos. En primer lugar, quiero agradecer en primer lugar el poder estar aquí, lo que para mí constituye un gran honor y gran placer, quiero mucho a la ciudad, he venido muchas veces aquí, desearía seguir viniendo siempre. Agradezco a todo el Concejo y en especial a su Presidente, el doctor Pagni, con quien tengo una vinculación académica porque cultivamos la misma disciplina -el Derecho Constitucional- y esto es lo que me ha motivado a colaborar a través de este informe y que voy a tratar de reproducir sintéticamente, explicando cuáles son los puntos centrales que a mi juicio viabilizan el proyecto de Ordenanza sobre el cual he sido consultado. Básicamente el proyecto de Ordenanza proyecta otorgar permisos en el ámbito del transporte y entiendo que en el seno de este Concejo se ha instalado un debate acerca de si es posible otorgar estos permisos y si es posible otorgarlos a través de un sistema de contratación directa o un sistema que no sea el de la licitación pública. El análisis de esta cuestión me ha obligado a remontarme hasta el año 1929, que es cuando empiezan a sancionarse las primeras Ordenanzas del transporte en el Partido y ese análisis ha continuado a lo largo de los setenta años siguientes a través de una compleja trama normativa, que tiene un hilo de continuidad -pese a la discontinuidad política de nuestro país- que desemboca en la Ordenanza actualmente vigente, la 6903. Para no dar demasiados rodeos, diría que la Ordenanza a mi juicio tiene legitimidad jurídica y puede ser sancionada sin objeciones jurídicas. Digo esto por lo siguiente. En primer lugar, si bien es cierto que tanto la Ordenanza 6903 como la Ordenanza General de Municipios dictada por la provincia de Buenos Aires en 1958 -vigente todavía- establece que las concesiones deben darse a través de licitación pública -lo cual es incontestable por la claridad de las normas vigentes y existentes- no es menos cierto que el sistema de concesión es uno de los sistemas a través de los cuales puede otorgarse una licencia para que un transportista preste el servicio público de transporte en General Pueyrredon o en cualquier otro municipio del país. ¿Qué quiero decir con esto? Quiero decir que la concesión es un modo pero no el único de otorgar una

licencia en el transporte; hay otros que están previstos en la propia Ordenanza 6903. Al comienzo de mi informe hago un sumario de conclusiones y en el punto 4) menciono que, de acuerdo con la Ordenanza 6903, hay tres modalidades que permiten la prestación del servicio público de transporte. Uno es en forma directa por la administración municipal; otra es la concesión, la que debe ser otorgada previa licitación pública; la tercera son los permisos. El único sistema o la única modalidad que tiene ordenado legalmente un sistema de contratación específico es la concesión -después voy a explicar por qué- pero no está dispuesto para los permisos -que sería la otra modalidad de prestación por particulares, recuerden que el municipio puede prestar el servicio en forma directa o en forma indirecta: directa cuando los presta la propia administración e indirecta cuando se prestan a través de particulares, transfiriéndole la titularidad temporal del servicio mediante la concesión o el permiso- una forma específica de contratación. Por ende, el municipio tiene la libertad -a mi entender- de elegir el modo de contratación. Es decir, si quiere podría hacer una licitación pública pero podría también hacer una contratación directa. Esto lo ha dicho la Corte Suprema, no es una creación mía a propósito de este caso. Si recorremos las páginas del informe vamos a encontrar que hay dos fallos de la Corte Suprema Nacional que están indicando que la licitación pública no es una regla de la contratación administrativa en nuestro derecho administrativo sino que rige la regla de la libre elección. Solamente -dice la Corte Suprema en estos dos casos- se exige la licitación pública cuando la ley exige la licitación pública. ¿Qué quiero decir con esto? Quiero decir que solamente en aquellos casos que el legislador por alguna razón ha entendido que debe regir la licitación pública esa licitación pública es ineludible y esto es así en el caso de las concesiones pero no es así en el caso de los permisos. ¿Quién elige si se da una concesión o si se da un permiso? ¿Dar una concesión o dar un permiso es algo obligado por la ley en un sentido u otro? No. Esta es una decisión discrecional del municipio. El municipio, en función de las necesidades que tiene que satisfacer, en función de la demanda, contrata con particulares que son los técnicos encargados de cumplir con esas necesidades que el municipio advierte y que tiende a satisfacer. Advertida la necesidad de contratar, el municipio decide de una manera discrecional si lo da a través de una concesión o lo da a través de un permiso en función de la necesidad concreta a satisfacer, esta es una necesidad en permanente cambio y evolución. Es decir, el contrato de concesión o el contrato de permiso o la licencia en el transporte no es como construir un edificio que se hace sobre un proyecto que se va realizando de la manera más acotada posible a los planos diseñados. Diseñar un sistema de transporte es algo que cambia día a día en función de necesidades variables, en función de demandas estacionales, temporarias o permanentes, es decir, son contratos que están en un permanente estado evolutivo y ajustarlo a moldes rígidos es difícil porque muchas veces es poner el carro delante de los caballos. Por otro lado, esta necesidad -que es cambiante- va a ser satisfecha por el municipio a través de contratos de mayor complejidad o de menor complejidad. Los contratos de mayor complejidad son las concesiones pero ciertamente son contratos rígidos, de un entramado jurídico y obligacional, a través de un sinalagma contractual mucho más fuerte y preciso que el de un contrato de mayor flexibilidad, de menor compromiso obligacional. En donde en el primer caso sí es necesaria la concesión. En el segundo caso, es un contrato más flexible, de menor compromiso de inversión y de más breve plazo (recuerden ustedes que la concesión se puede dar por treinta años y la Ordenanza General de Municipios permite una prórroga automática por tercios de esos treinta años). Un permiso evidentemente no podría tener treinta años porque estaríamos cayendo en la figura de la concesión pero sí podría tener un plazo más breve; en la Ordenanza proyectada se prevén diez años con una prórroga por cinco. De modo tal que la elección la hace el municipio en forma discrecional en función de la demanda que tiene que satisfacer y en función de la mayor o menor rigidez en el entramado obligacional del contrato. Cuando la necesidad lo exija lo hará a través de una concesión; cuando la necesidad no lo exija lo podrá hacer a través de un permiso. En el primero de los casos estará obligado a hacerlo a través de una licitación pública; en el segundo caso no estará obligado a hacerlo a través de una licitación pública, puede hacerlo si quiere pero no está obligado legalmente. A mi juicio no sería impugnabile judicial o administrativamente la Ordenanza que fuera sancionada en este sentido. Hay un punto que creo importante mencionar y en el que a veces no hay cierta claridad conceptual. Normalmente se asocia la idea de permiso con un contrato muy sencillo, muy ligero, que se agota en poco tiempo y donde prácticamente el permisionario recibe una autorización unilateral de la administración. Esto en realidad no es así, por eso es que normalmente en el transporte se piensa en concesiones y no se piensa en permisos. Si analizamos la historia de la

ciudad de Mar del Plata vamos a encontrar que la mayoría de las relaciones jurídicas con el transporte han sido a través de permisos y no de concesiones; esto arranca en 1929 y se prolonga en forma ininterrumpida a lo largo de setenta años. Pero lo que quiero señalar es que no hay en el permiso la necesidad de asociar el permiso a la precariedad, es decir, el permiso es típico en lo que se llama el permiso de uso u ocupación de bienes del dominio público. Por ejemplo, cuando el dueño de un bar quiere colocar mesitas y un toldo en la vereda le pide al municipio una autorización y el municipio le da un permiso precario y no le fija plazo y sin otra exigencia que el cuidado de la limpieza dentro de la vereda; esto también es aplicable a un kiosco que se instala en una plaza o en cualquier lugar de la vía pública. Este permiso sí es eminentemente precario porque no hay compromiso de inversión, no hay plazo y no hay indemnización cuando el municipio decide revocar ese permiso porque es una relación esencialmente unilateral pero el permiso en el transporte no es así. El permiso en el transporte exige por parte del transportista, un compromiso obligacional fuerte. Está transportando personas y por ende es el titular y el responsable de la seguridad física de las mismas, en buena medida es el responsable de que una ciudad funcione bien. Tiene obligaciones con sus empleados, con terceros porque si el colectivo atropella a alguien va a tener problemas y tiene obligaciones hacia el municipio. Y el municipio también tiene obligaciones. Por ende, ese permiso está totalmente alejado de la idea del permiso simple y sencillo de ocupación de un bien del dominio público, que es una porción de la vereda. Pero ese permiso también es un permiso y no estoy más que ciñéndome al texto de la Ordenanza 6903 que habla de permisos en el transporte. Es muy diferente la autorización para que un colectivo circule por una ciudad que para que alguien ponga un kiosco de venta de cigarrillos; son dos situaciones jurídicas enteramente diferentes que merecen soluciones diferentes porque si no vamos a estar tratando en condiciones de igualdad situaciones desiguales y vamos a estar afectando el principio de igualdad constitucional. En síntesis, y para no extender más esta exposición porque entiendo que los señores concejales deben tener interés en hacer preguntas, no veo en el proyecto de Ordenanza que he analizado objeciones ni legales ni constitucionales. Creo que el municipio está habilitado tanto expresa como implícitamente a dar permisos y el único sistema de contratación que tiene una obligación legal de ser llamado mediante licitación pública es la concesión pero no el permiso. Ahora sí, quedo a disposición de los señores concejales para las preguntas que crean necesario formular.

- 3 -

### PREGUNTAS

**Sr. Dupont:** Doctor, nosotros estamos hablando de un permiso y no de una concesión. Nos encontramos con un sistema de transporte público con una trayectoria y con permisos, lo que para mí es una relación bilateral. ¿Qué sucedería si de pronto se decidiera caducar ese permiso en forma intempestiva? ¿Cuáles serían a su entender los resultados que podría acarrearle al municipio?

**Sr. Bianchi:** Este punto no lo he analizado desde el punto de vista de los transportistas sino desde el punto de vista del municipio pero entiendo que con los transportistas hay una relación bilateral. Es bilateral porque el transportista está en el centro de una especie de estrella obligacional (deudas con un banco, proveedores, compromisos laborales con su personal, responsabilidades hacia terceros, hacia el municipio) como todo concesionario de servicio público y tiene una trama obligacional sumamente compleja. Si una de las partes en ese contrato -porque reconozcamos que el permiso es un contrato, no es una relación unilateral- fuera interrumpido en forma intempestiva entiendo que se podría llegar a promover alguna demanda de daños y perjuicios. Esa sería una consecuencia natural de un cese intempestivo en la relación en la medida en que no hubiera causal objetiva para la cesación, como podría ser una sanción impuesta por incumplimiento del contrato vigente. Ahora, si el municipio decide hacerlo por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, el cese de todo contrato administrativo por estos motivos genera una obligación de indemnizar por parte de la administración. Esa sería la consecuencia.

**Sra. Sancisi:** Doctor, dos preguntas en una. La primera es sobre qué actos administrativos usted pudo realizar el estudio, cuáles fueron las normas que se le suministró para este estudio. Por otro lado, en el

vínculo jurídico que existe entre la Municipalidad y los transportistas, a qué consideraría usted intempestividad.

**Sr. Bianchi:** En primer lugar analicé las Ordenanzas que han estado vigentes en el Partido de General Pueyrredon desde 1929 hasta la Ordenanza 6903; esto está detallado lo más sintéticamente posible en el punto 3) de mi informe, que va desde la página 3 hasta la página 9. A lo largo de esas seis carillas están analizadas todas las normas jurídicas que han regido y rigen en el Partido. He leído y analizado por supuesto el proyecto de Ordenanza que entiendo está en trámite en el Concejo. Este ha sido, desde el punto de vista normativo, el análisis que he hecho. He analizado también la Ordenanza General de Municipios del año 1958, la vieja ley de Transporte de 1958 y he consultado -y esto lo revela el informe- la doctrina nacional y extranjera en este punto y la jurisprudencia de la Corte Suprema en lo que llevo aquí mencionado. Todo eso me ha permitido llegar a las conclusiones que están colocadas al comienzo del informe. En cuanto a la intempestividad, estoy hablando de contratos que están vigentes y cuando hablo de vigencia quiero decir unidades en la calle y funcionando. No se olviden que los contratos administrativos -esto es regla general para todos los contratos- tienden a satisfacer necesidades concretas, de día a día; uno no puede decir de pronto “mañana no va a haber colectivos”, imagínense que es un caos. Es decir, más allá del plazo formal de su vigencia, tienen una vigencia real, una vigencia efectiva y concreta donde todos los días hay alguien que está prestando un servicio, está obteniendo un beneficio, está pagando un canon a la Municipalidad (no sé si es el caso acá) pero lo cierto es que el contrato está prestándose. Cuando alguien interrumpe ese contrato, está interrumpiendo la prestación de un servicio y está interrumpiendo la existencia misma de un contrato. A eso llamaría intempestividad, es decir, al cese del contrato en forma real.

**Sra. Sancisi:** ¿Se puede precisar tiempo?

**Sr. Bianchi:** No sé si los contratos actualmente vigentes tienen tiempo porque no he analizado esos contratos, no eran parte de mi informe. No sé exactamente cuáles son las condiciones contractuales actuales, son permisos pero no me he detenido en ese análisis; entiendo que ha habido una Ordenanza hace unos años que declaró la caducidad pero no sé cuál ha sido la evolución posterior de eso.

**Sr. Gauna:** A ver si entendí bien la idea porque por lo menos nosotros creíamos que se venía esbozando otra idea, no sé si coincide o no con lo que usted está manifestando ahora. En principio, cuando se planteó esta Ordenanza se decía que existía un contrato sin plazo y lo que se buscaba con esta Ordenanza es ponerle un plazo de finalización a este contrato, que serían los diez años prorrogables por cinco más. Por lo que entiendo ahora de su exposición, en realidad lo que estaríamos haciendo no es poner un plazo sino dar un permiso en forma directa. ¿Es así o no?

**Sr. Bianchi:** Entiendo que existe hasta el día de hoy y hasta tanto se ponga en vigencia otra Ordenanza una relación contractual con empresarios del transporte que son permisionarios y no sé si tienen o no un plazo de vigencia. Lo que la Ordenanza proyecta es hacer cesar los permisos existentes y dar nuevos permisos pero que tengan un plazo de vigencia, es decir, continuar de hecho la relación pero bajo una modalidad jurídica diferente y por un plazo y con obligaciones diferentes. Me imagino que habrá renovación de las unidades, cambios en los recorridos, en fin, no lo sé exactamente pero no es que al contrato que existe se le fija un plazo sino que el contrato existente finaliza y comienza un nuevo contrato que tiene sí un plazo. Esta es la idea que anima al proyecto de Ordenanza.

**Sr. Tomás Luzzi:** Quisiera que me explicara lo siguiente. Por su exposición se deduce que si a estos permisos les ponemos un plazo se regularizaría una situación y un futuro perjuicio hacia el municipio, porque si estos permisos siguen sin plazo tendríamos futuros juicios. No sé si entendí bien.

**Sr. Bianchi:** Lo que digo es lo siguiente. Si un contrato de permiso que está vigente es interrumpido en forma intempestiva sin que haya una culpa por parte del permisionario, evidentemente el municipio podría enfrentar demandas judiciales. Por el contrario, si regularizada la situación el permisionario a

quien se le otorga el permiso renunciara en aras de obtener un nuevo permiso a eso, podría evitarse ese problema que está en ciernes en este momento.

**Sra. Tomás Luzzi:** Quiere decir que al ponerle una fecha límite estamos evitando futuros juicios.

**Sr. Bianchi:** A ver si logro explicarlo lo mejor posible. El hecho de poner una fecha no elimina el riesgo del juicio sino lo que creo que obtura el problema del juicio es que al momento de otorgarse un permiso se consiga del futuro permisionario una renuncia a las futuras acciones judiciales que podrían venir eventualmente.

**Sr. Tejerina:** Mi pregunta apunta solamente a satisfacer un interés académico. La Ley Orgánica Municipal dice que la vigencia que impone la concesión para todo tipo de contratos está sujeto a que al vencimiento, es decir, sea atrapado por esto. Mientras no esté vencido, aparentemente no regiría para esos contratos no vencidos esta Ordenanza que impone la concesión para todos los casos.

**Sr. Bianchi:** Evidentemente lo que dice este artículo es que al momento de entrada en vigencia de esta Ordenanza había determinados contratos. Esos contratos siguen rigiéndose por la ley anterior hasta su vencimiento, tras lo cual pasan a regirse por esta Ordenanza, lo cual es perfectamente lógico en un esquema de aplicación de la ley en relación al tiempo. Es correcto.

**Sr. Tejerina:** Una última pregunta para cubrir mi curiosidad desde el punto de vista académico. Cuando dice el artículo 231 que las prórrogas a los concesionarios por diez años pueden establecerse por mayoría absoluta, ahí ya no hace falta una nueva concesión.

**Sr. Bianchi:** No.

*-Ante otra pregunta del doctor Tejerina, dice el*

**Sr. Bianchi:** Por eso cuando se habla de la licitación pública a veces se crea un fantasma de la licitación pública. Fíjense que esta norma -y es bueno que usted lo haya recordado, doctor- en el artículo 231 establece que el plazo de concesiones puede ser de hasta 30 años pero a renglón seguido dice que “al vencimiento de este plazo, con acuerdo de las partes, podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez años, cuando el contrato original sea de treinta y de un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta años”. Es decir, si fue otorgada por quince años, la prórroga no va a ser por diez sino por cinco años. Pero fíjense que este artículo no prohíbe en modo alguno una prórroga indefinida, supongamos que una concesión otorgada en 1959, por treinta años, que venció en 1980, viene siendo prorrogada desde 1980 en los últimos veinte años y así sucesivamente en la medida que las partes lo acuerden. Ahora yo me pregunto ¿dónde está, o dónde ha quedado el principio de la licitación pública? En el año 1950. Y la Ordenanza lo permite y es una concesión, cuanto más en un permiso. ¿Hasta dónde desmistificamos con este mismo artículo el principio de la licitación pública que se hizo en 1950? No se si le contesto la pregunta con esto.

**Sr. Porrúa:** Cuando nosotros analizamos el tema también a lo largo de la historia y en toda la normativa del transporte, en muchos casos se habla de concesión y en otros casos se habla de permiso, hay una ambivalencia o en algunos casos un mal uso de la terminología jurídica. Lo que sí sabemos es que no hubo licitaciones, ni adjudicaciones y se vienen tratando como permisos. Nosotros en el proyecto de Ordenanza hablamos de permisos y los tratamos como permisos. La idea -que se discutió en el Concejo Deliberante- era buscar normalizar una situación que para nosotros era irregular, no podemos seguir durante toda la historia de la ciudad discutiendo si son permisos o son concesiones y no darles un marco a través de un contrato o un marco regulatorio que le otorgue el Municipio. La idea nuestra fue, consensuamos un plazo y a partir de la finalización de este plazo, para que los concesionarios o permisionarios ingresen en la posibilidad de la explotación, tienen que cumplir una serie de exigencias y condiciones que son la prestación de un servicio con nuevas modalidades.

Nosotros entendíamos que este plazo daba por terminado o podría ser el plazo que en algún momento diese por finalizada esta relación contractual con los concesionarios y abriese a las futuras administraciones la posibilidad de tomar determinaciones en cuanto al transporte, si seguir con permisos, si renovar estos permisos, si llamar a licitación o con las figuras que se posibiliten en esa época. Ahora usted hacía un planteo que realmente me parece interesante. Entendíamos que si nosotros dábamos una finalización intempestiva a los contratos de hoy, podíamos someter a la Municipalidad a juicios por daños y perjuicios, pero con este plazo se terminaba esta posibilidad porque se regularizaba a través de un contrato, que es lo que plantea el proyecto de Ordenanza, la relación con los concesionarios y se le ponía fin. Ahora usted planteó sobre la necesidad de una cláusula y esto quería preguntarle que establezca fehacientemente este tema. ¿es necesario hacerlo, para agotar esta posibilidad o darle claridad a toda la posibilidad de un reclamo ulterior?

**Sr. Bianchi:** Todos sabemos que el derecho no es una ciencia de verdades absolutas y garantizar que a través de una renuncia el día de mañana un permisionario no va a iniciar una demanda, sería ponerme por anticipado en la mente de todos los eventuales abogados que podrían asesorar a los concesionarios y creo que esta sería una tarea de futurología imposible. Pero creo que si una cláusula en donde haya una renuncia a futuras demandas pone al Municipio en una buena posición para evitar esas demandas en el futuro. Posibilidad que no queda totalmente desvanecida si se da simplemente la prórroga o se celebra un nuevo contrato que en realidad y en buen derecho debería ser así. Si yo termino un contrato, me doy la mano con el Municipio y celebré un nuevo contrato es claro que estoy tácitamente renunciando a todo reclamo que tenga con el Municipio, porque hubo una finalización formal y he celebrado un nuevo contrato. Pero todos sabemos perfectamente que el artículo 874 del Código Civil dice que las renunciaciones no se presumen, por ende nadie puede presumir que con la finalización de un contrato y el comienzo de un contrato nuevo, han cesado los reclamos y mientras esté pendiente el plazo de prescripción esos reclamos están pendientes y podrían plantearse. Como tal creo que lo que sí va a asegurar al Municipio, una seguridad jurídica en este sentido es incorporar una cláusula donde haya una renuncia a eventuales demandas por daños y perjuicios provenientes de las relaciones anteriores. Insisto, esto como todo sistema de seguridad no es invulnerable, pero hay sistemas de seguridad más vulnerables que otros, esto creo que coloca al Municipio frente a una seguridad de que inicia con los nuevos permisos, una nueva relación limpia de cargas anteriores.

**Sr. Katz:** Doctor, yo le quiero hacer una pregunta, que quizás a usted le sorprenda porque supongo la respuesta, pero tiene que ver con el debate que ha antecedido a este tema y tiene que ver con la calidad del contrato actual. En algún momento el eje de la discusión para validar o no este cambio de figura de permisos, concluir estos y comenzar con estos nuevos permisos con obligaciones y derechos distintos, se cuestionó a partir de la calidad de los contratos actuales, si eran de hecho, si eran verbales, si eran escritos. Usted ha dicho que no tuvo oportunidad de ver los contratos, pero en la cuestión de fondo acerca de la calidad del contrato en función de la validez o no de su planteo, me gustaría que hiciera algún comentario.

**Sr. Bianchi:** ¿Usted me está preguntando acerca de cuál es el contenido de los contratos hoy vigentes?

**Sr. Katz:** Estoy preguntando sobre la calidad de los contratos, si cambiaría algo si el contrato está escrito, si es de hecho, o es verbal, si cambiaría la calidad del planteo que usted hace.

**Sr. Bianchi:** Yo supongo -y esto lo estoy imaginando más que sabiendo- que habiendo diferentes empresas que están prestando el servicio de transporte aquí en Mar del Plata, debe haber un universo bastante complejo de contratos, de relaciones anteriores, no imagino una situación única. Creo que si pusiéramos enfrente a todos los empresarios del transporte cada cual seguramente tendría una situación jurídica diferente, con derechos diferentes y creo no equivocarme demasiado si digo esto. Tratar de interpretar a partir de esta ignorancia que tengo sobre estos contratos y frente a esta compleja trama de diferentes contratos qué pasaría, es muy difícil. Lo que sí reitero es que evidentemente estos contratos tienen una vigencia real, están siendo prestados y por ende hay una relación de derecho porque está escrito o de hecho porque no está escrito, pero hay un contrato real que va a generar en

cada uno de esos actuales permisionarios un derecho. Habrá derechos más fuertes, habrá derechos más débiles, habrá quizás alguien que no tenga ningún derecho. A lo mejor encontramos a alguien que no pueda invocar nada. No se olviden que el derecho es lo que los jueces dicen que es y en última instancia nunca lo vamos a saber hasta que un Juez decida cual es la medida de ese derecho. Lo que puedo decir en un panorama general es que habiendo contratos que se están prestando, el municipio está enfrentando una suerte de eventualidad de una acción judicial, si lo pusiéramos en términos bancarios sería una suerte de pasivo que el municipio podría tener provisionado en sus cuentas generales y esta es una realidad que no podemos ignorar.

**Sr. Pagni:** Yo le quería hacer dos preguntas que quizás y usted me va a disculpar no están enmarcadas en lo que nosotros le habíamos pedido que analice y porque quizás no están enmarcadas en una cuestión jurídica absolutamente de fondo, pero sí están en los dichos de algún grupo de personas de esta ciudad y seguramente rondan en la cabeza de los veinticuatro concejales o por lo menos entre los que aquí estamos. Se la estoy preguntando a muchos profesionales y aprovecho su visita. Usted estima que si el Concejo Deliberante lleva adelante esta Ordenanza y la vota, ¿generaría perjuicio económico al Municipio el tema de optar entre una resolución intempestiva y llamar a una licitación para una concesión o establecer este plazo y otorgar permisos directamente? y ¿generaría responsabilidades desde el punto de vista penal para los concejales que así voten?

**Sr. Bianchi:** Si el municipio optara y diga quiero dar concesiones y llamar a licitación pública, hago caducar todo lo existente. Allí, insisto hay un riesgo de una acción judicial. Si el municipio opta por el permiso y por esta solución de obtener una conformidad de los actuales permisionarios a no iniciar demandas judiciales, evidentemente el municipio está de algún modo haciendo una especie de ahorro. No habría responsabilidad patrimonial para el municipio. Es decir optar por esta segunda modalidad no estaría generando para el municipio ningún daño. Y creo que en ninguno de los dos casos habría responsabilidad penal de parte de los concejales, no veo por qué, ninguna de las cosas que se están planteando aquí son ilícitas, al contrario las veo como alternativas posibles del universo que ofrece el derecho administrativo. Optar por una concesión u optar por un permiso no es un hecho ilícito, por el contrario está perfectamente autorizado jurídicamente. Los contratos van a estar enmarcado en las cláusulas tradicionales que tienen un contrato de transporte, por ende no veo por qué pueda haber algún tipo de responsabilidad penal.

**Sr. Irigoien:** Doctor, en el artículo 1º de la Ordenanza dice: “Los operadores que se encuentren actualmente explotando el servicio público de pasajeros a los efectos de regularizar su situación y ser reconocidos como permisionarios deberán dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ordenanza”. Por lo que hemos analizado ellos de alguna manera son permisionarios. ¿No sería un poco contradictorio decir que para ser permisionarios deben cumplir con esta Ordenanza?

**Sr. Bianchi:** Para ser reconocidos como permisionarios en el futuro a partir de sancionada la Ordenanza. Por eso yo decía que hay una relación existente que cesa en el momento del nuevo permiso. Entonces, todo aquel que quiera tener calidad de permisionario a partir de sancionada la Ordenanza debe cumplir con ciertos requisitos que son los que están fijados allí. Es decir, va a ser permisionario antes y después, pero para ser después, tiene que cumplir con los requisitos que están dispuestos en la Ordenanza. No veo contradicción.

**Sr. Irigoien:** La Ordenanza establece una serie de requisitos que hacen al servicio y también a la organización jurídica en los futuros permisionarios, entre ellos figura en el artículo 8º que deben transformarse en un operador único y que deben constituir una UTE con características, etc., etc. Los que son actuales permisionarios, cuál es el límite en cuanto a que el municipio le pueda obligar a constituir esta nueva forma jurídica que hasta ahora ellos no han tenido, que pasa con los que realmente no quieren adaptarse a esta nueva organización.

**Sr. Bianchi:** Eso es parte del poder de policía del municipio, está dentro de las facultades del municipio exigir que el que va a prestar un servicio público, que tiene un alto compromiso de riesgo

social, no solamente el riesgo físico para las personas, porque una mala prestación compromete todo el funcionamiento de la ciudad, creo que el municipio dentro de su poder de policía natural tiene la facultad de exigirle una determinada forma societaria, un determinado capital, un determinado patrimonio neto porque esto hace a la evaluación futura del Municipio sobre la capacidad empresarial del futuro permisionario. Creo que es posible y además es bueno que esté establecido de esa manera. Es habitual por otra parte, en este tipo de contratos, no es algo inhabitual.

**Sra. Viñas:** No soy abogada, por lo que no entiendo demasiado de términos jurídicos, pero usted decía que generaría esto un nuevo contrato, lo que yo honestamente no entiendo es el artículo 232, en su segunda parte, donde dice: “no se podrán acordar los servicios a particulares en forma directa”. ¿No nos está diciendo la propia ley orgánica que no podríamos adjudicar en forma directa los servicios, que tendrían que hacerse por concesión?

**Sr. Bianchi:** “A título de permisos experimentales o precarios”. Este es marco general establecido para todos los municipios de la Provincia que tiene una ley particular, la que rige acá, en el Partido de General Pueyrredon que permite dar permisos, hay una regla de interpretación jurídica que dice que lo que prevalece entre una norma general y una especial, es la norma especial. En este caso el municipio de General Pueyrredon ha autorizado a través de la Ordenanza 6903 el otorgamiento de permisos, por ende esta parte del artículo 232, no se aplica en aquellos Municipios en que está dispuesto lo contrario. Si no tendríamos que plantear la inconstitucionalidad de la Ordenanza. Este es otro camino, pero ya entraríamos en un conflicto de normas, me estoy ajustando a lo que dicen las normas vigentes, el que no esté satisfecho con las normas vigentes que plantee que es inconstitucional porque el artículo 232 dice lo contrario. Acá tenemos una norma especial y posterior a ésta. Esta es una norma del año '58 y la Ordenanza vigente de General Pueyrredon es del año '87, o sea que tenemos una norma posterior que estaría derogando para el ámbito de General Pueyrredon esto y si alguien se siente incómodo y considera que la Ordenanza es inconstitucional, esto es otro debate, pero me estoy ateniendo al texto de la Ordenanza vigente.

**Sr. de la Reta:** Yo quiero hacerle una pregunta, que tiene como referencia una experiencia de similares características que ha sucedido particularmente con el servicio de transporte público de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires y algunas resoluciones que desde el Poder Ejecutivo se han tomado. Lo que quería preguntar es si existe algún paralelismo desde el punto de vista del encuadramiento jurídico desde el camino que se está intentando con este proyecto de Ordenanza, con aquel andamiaje jurídico que se utilizó desde el Poder Ejecutivo Nacional.

**Sr. Bianchi:** No conozco en detalle lo que ha pasado en el Poder Ejecutivo Nacional, pero sí se que en la ciudad de Buenos Aires o en rutas nacionales, conozco concretamente el caso de Salta-Buenos Aires, han convivido y conviven permisos con concesiones. Es decir, la Secretaría de Transporte Nacional ha otorgado concesiones y paralelamente ha otorgado permisos sobre las mismas rutas, lo cual demuestra que el sistema de permiso y concesión conviven y no generan conflictos. Esto es un problema de demanda en definitiva, una vez más vuelvo al comienzo para decir que el diseño de estos contratos no se hacen sobre la base de una abstracción de gabinete, se hace sobre la base de las necesidades concretas, si la necesidad dice que para satisfacer el servicio hoy y la autoridad considera que se debe hacer a través de un permiso, lo puede hacer. Esto lo dice la realidad que podemos constatar casi por los diarios.

**Sr. Panone:** Mi pregunta apunta a lo siguiente, usted explicitó con toda claridad lo que es una concesión por un lado y lo que es un permiso por el otro. Pero mi pregunta es la siguiente, porque yo considero que en este problema que se está analizando, que es la reestructuración del transporte hay una yuxtaposición entre lo que es la reestructuración en sí misma, que el modo en que se va a prestar el servicio y otra cosa es la selección del prestador que va a atender esa necesidad que usted manifiesta. Mi pregunta se indica esto: ¿se extinguen la posibilidad de contratos anteriores porque cambia la prestación que se compromete, cambia el prestador, porque el sujeto va a ser otro, es decir no hay una reconducción de los hipotéticos contratos antecedentes para la reestructuración que se está



poniendo en marcha? ¿Usted sostiene que la selección del contratante particular de la Municipalidad de General Pueyrredon para atender a la prestación del servicio, tomando en consideración la Ordenanza 8823 y la otra que indica que caducan los permisos al momento del llamado a licitación, crea un marco normativo suficiente para que se pueda optar por el sistema de licitación pública o de permisos otorgados directamente?

**Sr. Bianchi:** Sí, esto es lo que he escrito en el informe y lo que sostengo aquí. Creo que el Municipio puede elegir en función del ordenamiento vigente, entre una concesión o un permiso. Si elige por la concesión tiene que necesariamente ir por el camino de la licitación pública, si elige el permiso, no, porque son contratos diferentes. Insisto con el tramado obligacional diferente, con compromisos de inversión diferentes y tendientes quizás a satisfacer necesidades anteriores y posteriores diferentes. Entiendo que en la medida en que se otorgue un permiso no hay obligación de acudir a licitación pública.

**Sr. Panone:** Correcto, entonces lo claro es que no hay una reconducción de contratos preexistentes, sino la generación de un nuevo contrato con la elección del prestador por un método que usted acepta que puede ser por permiso y no por concesión por licitación pública.

**Sr. Bianchi:** Todo contrato que nace hoy tiene una historia anterior y tiene una explicación en función de la historia anterior. Es evidente que si el Municipio está proyectando esta Ordenanza donde se da un nuevo contrato, es porque esto tiene dos finalidades. Una hacia el pasado y otra hacia el futuro. La necesidad a satisfacer hacia el pasado, es regularizar una situación que ha venido dándose en el tiempo, que al día de hoy está –si me permiten la expresión- desdibujada. Es decir, el Municipio y los prestadores del servicio actualmente no se si tienen evaluado al día de hoy el grado de derecho que tienen uno y otro. Hay una situación de incertidumbre jurídica en ambas partes. Entiendo -y si yo hubiera sido la autoridad hubiera procedido de una manera similar- que una manera de regularizar esta situación es decir: “vamos a establecer un nuevo contrato en donde el contrato que existió hasta ahora deja de existir y empezamos con nuevos contratos”. Entonces la finalidad hacia el pasado es regularizar, la finalidad hacia el futuro es prestar el servicio en mejores condiciones, tanto por las condiciones técnicas del servicio, como por la certidumbre jurídica que va a tener a partir de ahora la relación entre los prestadores del servicio y la autoridad concedente que es el municipio. Y estas dos cuestiones están evidentemente puestas en este contrato. Esto no es solamente una regularización hacia atrás, pero también es un intento de mejorar las condiciones de la prestación del servicio hacia el futuro con reglas de derecho más claras que la que hoy están.

**Sr. Panone:** Correcto, pero acá estamos en un problema de causas. La causa eficiente y la causa motivo de esta contratación. La causa eficiente es la prestación del nuevo servicio de transporte en la reestructuración y la causa motivo sería entonces congeniar intereses contrapuestos por una relación de vinculación antecedente que se ha dado por necesidad fuera del marco jurídico que no obligaría a nadie a tener que respetar en el marco del Derecho. Aquí la motivación para la elección del co-contratante particular de la administración no pude pasar por un desquicio jurídico que esta administración hereda, no genera indudablemente, y que está en la disposición de resolver. A mí lo que me preocupa desde lo jurídico -que es mi único tema- es que esto tenga la mayor prolijidad jurídica para que Mar del Plata y los vecinos no sigamos pagando consecuencias de una prestación deficiente que es la que motivó en Mar del Plata declarar en estado de emergencia al transporte y que dio origen a una Ordenanza que determinó la reestructuración hace muchos años y que modificó el artículo 2º de esa misma Ordenanza donde decía que con el llamado a licitación caducaban los contratos, tema que no fue atacado por ninguno de los empresarios y, es más, sobre esa Ordenanza suscribieron contratos para mejoras de tarifa aceptando la vigencia del artículo 2º de esa Ordenanza que le manifiesto. Por eso creo que el marco jurídico llegando hasta una sola Ordenanza y sin avanzar hasta el día de la fecha es bastante parcial y me parece que la definición –a pesar que comparto su criterio de la potestad de la administración para generar contrataciones más libres y más en el mundo moderno- está acotado por el propio marco jurídico que dicta el Concejo Deliberante y por la normativa provincial sin olvidar que los municipios son delegados y no autónomos.

**Sr. Bianchi:** No puedo asumir porque no lo conozco que todo el pasado esté volcado, proyectado y vaya a incidir en la futura prestación del servicio; lo tomo como una manifestación unilateral y personal suya.

**Sr. Panone:** No, doctor, está manifestado en una Ordenanza.

**Sr. Bianchi:** Está bien, leo la Ordenanza pero no sé si es exactamente así. Pero evidentemente tiene algún peso, dar la espalda a la realidad creo que es legislar mal, la ley debe ser un reflejo del pasado para mejorar el futuro. Pero si lo que se está proyectando tiene validez legal, no veo cuál es la objeción, es decir, lo que podríamos objetar es que se esté haciendo algo que está mal, que va a comprometer patrimonialmente al municipio, que va a comprometer el buen servicio, que va a afectar derechos o intereses existentes o que va a bajar la calidad de la prestación, pero no veo que eso sea lo que se está discutiendo en este momento. Indudablemente, a nadie escapa -en realidad estoy hablando de cosas que no sé si soy el más indicado para hablar porque estoy entrando en la problemática técnica y real del transporte en la ciudad- que a esta situación jurídica existente se la termine de una manera o de otra siempre va a tener efectos sobre el presente, ya sea a través de un nuevo contrato que se reconduzca por vía de un nuevo contrato, a través de una demanda judicial o a través de otro medio. Esto es como un curso de agua y que algún día decidimos poner una represa pero, bueno, el agua por algún lado va a salir. Esto es lo mismo. Estos derechos existentes por algún lado van a canalizarse. Lo que creo es que hay que tratar de bajar el nivel de conflicto -que va a ocurrir- y hacer de esto una reconducción de una situación jurídica, no de un contrato ya que los contratos no se reconducen; el contrato es un contrato nuevo- a través de un medio no conflictivo que alguna protección tiene bajo derecho. Esto es lo que digo.

**Sr. Temperoni:** A mí como contribuyente me preocupa particularmente la cuestión de algún posible juicio para con el municipio porque en definitiva lo vamos a pagar todos. Haciendo uso de esa hermenéutica remanente que usted hablaba anteriormente, todo contrato tiene una cláusula de imprevisibilidad, escrita o no. La pregunta puntual es ¿hasta qué punto esta cláusula de imprevisibilidad es aplicable en la historia anterior hasta este momento de los contratos sean cual fueren la instancia en cada una de las empresas, en cada una de las administraciones y en cada uno de los momentos en que el Concejo Deliberante o el Departamento Ejecutivo actuó en consecuencia en emergencias sobre el transporte y en qué medida la cláusula de imprevisibilidad escrita o no en el nuevo contrato a partir de esto y la determinación del Concejo Deliberante podrá ser aplicada?

**Sr. Bianchi:** Una vez más les digo que no conozco los contratos vigentes, por ende no sé cuáles son los límites de esas cláusulas de imprevisibilidad. Todo contrato administrativo de prestación de un servicio público tiene lo que se llama el “jus variandi” de la administración, es decir, la administración puede cambiar por razones de interés público el contenido de ese contrato y los prestadores lo deben aceptar con la proporcionalidad en el cambio de la prestación económica. No sé exactamente cuál es la cláusula de imprevisibilidad de los contratos anteriores, por ende no sé cómo puede funcionar hacia futuro, pero creo que una manera en que esto se acota es estableciendo una renuncia a acciones judiciales futuras porque evidentemente una renuncia expresa impide al que intente una acción judicial promoverla después y con esto la cláusula de imprevisibilidad se acota bastante en la limitación de derechos.

**Sr. Porrúa:** Yo quería hacer una pregunta respecto de la Ordenanza porque es un tema que no tuvo fácil definición por parte de quienes la discutimos. Reconocemos que existe una relación contractual entre las partes, si bien no hay un contrato firmado hay un contrato tácito en donde la Municipalidad ha ido regulando la actividad del transporte y ha ido generando obligaciones que los permisionarios han tenido que cumplir. Este mecanismo, si bien ha tenido contras para la Municipalidad porque por ahí no existía un marco sancionatorio o situaciones no contempladas, ha permitido en el tiempo cada vez que se produce alguna circunstancia nueva en el transporte el Concejo Deliberante o el Ejecutivo legisle o intervenga consensuadamente con los transportistas para normalizar y actualizar este marco

regulatorio. Ahora, cuando nosotros hablamos de contratos para el futuro -y aquí va mi pregunta- nos cuestionamos lo siguiente: si es conveniente para la administración tener un contrato firmado que establezca condiciones rígidas para los próximos diez años o establecer un mecanismo donde el Concejo Deliberante a través del Concejo mismo o de la creación de un ente de regulación vaya modificando, actualizando el marco legal y adecuando a las realidades que se van a ir dando. Hoy hubo una discusión sobre el 8° y 9° grado y hace dos años la figura del 8° y 9° grado o el pase para los estudiantes primarios no existía. El gobierno provincial -creo que con buen tino- ha establecido la obligatoriedad para el 8° y 9° grado llevando la educación a una situación importante en la provincia de Buenos Aires comparativamente con el resto del país. Bueno, esto no tiene nada que ver solamente con la educación, ha repercutido en este caso con el transporte y son figuras que no pueden estar contempladas. Mi pregunta es cómo ve usted que debería ser el futuro contrato o si debería haber un futuro contrato o si hay posibilidades de manejar esto a través de algún mecanismo que regule la actividad del transporte en el plazo de años que se otorguen los permisos.

**Sr. Bianchi:** Creo que la respuesta la da la propia realidad. Si se analiza la historia del transporte en Mar del Plata o en cualquier ciudad del mundo, ustedes van a encontrar una historia cambiante, es una cosa que cambia todos los días. Imagínense si el próximo Presidente decidiera que Mar del Plata es la ciudad capital del país, cambiaría totalmente la ciudad, habría mayores necesidades edilicias, de transporte, etc. La realidad indica que un contrato de prestación de un servicio público como es el transporte debe tener un marco general claro pero cuanto más detalle se quiera incorporar más riesgo habrá que ese detalle sea ocioso, innecesario y molesto. Creo que para eso existe una bilateralidad en la relación, donde hay un poder concedente, que regula el transporte, que ajusta la tarifa, que va imponiendo nuevas obligaciones, y esto funciona desde la realidad de hecho y desde la realidad del derecho. Hablaba recién del “jus variandi” de la administración, el derecho que tiene la administración de variar el contenido de los contratos administrativos, es decir, la prerrogativa pública que tiene la administración de lo que hoy es cien mañana convertirlo en ciento veinte o en ochenta, y el derecho que tiene el contratista de decir “bueno, si tengo que prestar más, necesito una mayor compensación económica”. Esa posibilidad -que está establecido en forma legal en la obra pública, por ejemplo, con un más o menos 20%- existe de hecho y de derecho. Por ende, creo que un contrato demasiado rígido conspira contra la realidad y basta con mirar hacia atrás y ver que esto no es algo traído de los pelos; es lo que ha ocurrido y probablemente lo que ocurrirá, no veo por qué debería cambiar. El sistema de transporte es así, por eso creo que lo que debería hacerse es establecer un marco general claro, flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes de un sistema como el de transporte.

**Sr. Dupont:** Yo pertenezco a la Unión Cívica Radical y nuestro bloque por supuesto ha firmado esta acta-compromiso por la cual estamos en esta reunión. Estoy muy tranquilo con la postura de haber firmado esta acta, lo he hecho público y voy a retrotraerme un poco a la pregunta que hizo el Presidente del Concejo cuando se refirió a las consecuencias legales que podrían darse si se optara por un sistema de licitación pública o por un contrato de permisos y preguntó también qué consecuencias penales acarrearía. Su respuesta fue que no traería ninguna consecuencia pero mi pregunta es qué consecuencias civiles traería la opción de elegir entre la licitación o esta acta que estamos tratando en el Concejo. Hablo de la responsabilidad civil para la Municipalidad, no ya para los concejales.

**Sr. Bianchi:** El optar por un sistema de otorgar permisos sin una licitación pública no veo que traiga de por sí ninguna consecuencia civil negativa para la Municipalidad o para los concejales en el orden personal. Habría que ver luego el articulado en detalle de cada contrato pero esto no es lo que estamos debatiendo ahora. El optar por un sistema legalmente permitido -y esto lo digo con toda claridad y seguridad- no puede tener ni debería tener consecuencias negativas.

**Sr. Radicci:** Doctor, solicitando de antemano su anuencia por mi desconocimiento en materia jurídica, hay algo que no me ha quedado muy claro. Si tomamos en cuenta -tal cual lo dijo el doctor Porrúa y es de público conocimiento- la inexistencia de contratos firmados, es decir, se ha hablado solamente de contratos verbis, y también en conocimiento de que hay una Ordenanza que especifica la caducidad de estos permisos precarios en el momento del llamado a licitación, la pregunta es cuál sería el

perjuicio o qué derecho a juicio tendrían los actuales permisionarios del transporte si ellos fueron notificados mediante una Ordenanza de este Honorable Cuerpo de la caducidad de los permisos en el llamado a licitación y no la recurrieron posteriormente.

**Sr. Porrúa:** Me gustaría hacer una aclaración porque acá en un momento hubo una Ordenanza -me acuerdo porque era concejal- que estableció como sanción la caducidad de los permisos. Fueron varias Ordenanzas porque como después no se podían efectivizar nunca se iban prorrogando. Nosotros tenemos los expedientes de estas Ordenanzas cuando fueron notificadas en su oportunidad a las empresas y están a disposición de quien las quiera consultar en la Secretaría de Gobierno. Estas Ordenanzas, más allá del análisis jurídico que hagamos porque no podíamos establecer sanciones, están atacadas, han sido interpuestos recursos y el Concejo Deliberante en su momento les dio el trámite de archivo. Esta fue una situación política. Después de esas Ordenanzas, seguimos generando Ordenanzas y obligaciones para los permisionarios y otorgándoles derechos siguiendo la relación contractual existente hasta la fecha. Quiero aclararle este dato a Radicci, puede ir a la Secretaría de Gobierno para tranquilidad de él y también porque es un dato menor que no sé si usted lo manejará.

**Sr. Bianchi:** Completando la respuesta del doctor Porrúa y respondiéndole a usted, el hecho que no haya un contrato por escrito no debe hacernos pensar que no hay contrato. Todos los días salen colectivos, sube y baja gente, usan la tarjeta magnética, pagan el otro boleto, eso es algo que está regulado por una tarifa, hay horarios establecidos, hay obligaciones a cumplir en cuanto al mantenimiento de las unidades, a los recorridos, etc. Todo esto conforma un contrato. Hay obligaciones laborales para con el personal, hay obligaciones para con los proveedores, para con los usuarios, hay responsabilidades por mala prestación del servicio. Todo eso, que está disperso y difuso en el ordenamiento jurídico, es el contrato. Puede ser que determinados contratos, en la Ordenanza que usted menciona, caducaran pero esos contratos continuaron de hecho, es decir, los colectivos que hoy están circulando en este momento están cumpliendo con un contrato y esto me obliga a retrotraerme un poco más atrás hacia lo que es el servicio público. ¿Qué es el servicio público? Cuando la autoridad administrativa decide calificar bajo determinada forma a una actividad por la importancia que tiene dice que es un servicio público, de la misma manera que califica a un bien a los efectos de una expropiación: este bien es importante y donde hay una casa particular vamos a hacer una escuela. Con la actividad comercial pasa lo mismo: un buen día, alguien -por la sensibilidad social, política y económica que el transporte genera- decidió que el transporte es un servicio público y lo calificó como tal. A partir de ese momento, esa actividad pasa a ser de titularidad monopólica del Estado: nadie más puede subirse a un colectivo como chofer o propietario si no está autorizado por el Estado. Todos los colectivos que están hoy en la ciudad de Mar del Plata y en cualquier parte del país están autorizados tácita o expresamente por la autoridad concedente, porque están llevando adelante el ejercicio de un servicio público y esto no puede hacerse si no es a través de una relación bilateral, donde hay prestaciones recíprocas. Entonces, el contrato existe y es un servicio público. No es como instalar un bar, por ejemplo: necesito una habilitación del Estado pero no tengo un contrato con la administración, es decir, si cumplo con ciertas reglas la autoridad competente me habilita y puedo desarrollar una actividad. Pero cuando decido prestar un servicio público ya no estoy prestando cualquier cosa, estoy prestando una actividad que ha sido calificada por ley, por norma formal, como servicio público. Entonces no me puedo salir de las reglas preestablecidas, no me puedo subir al colectivo y decir que no quiero pagar la tarifa que corresponde porque es muy cara, no, tengo que pagar lo que la autoridad pública dice que tengo que pagar y el colectivo corre por el horario que le marcan y por los lugares que le marcan. Lo cierto es que hay contrato. Pensar que no hay contrato porque una Ordenanza hace seis años declaró caducos los contratos ... ustedes saben -quizás no lo debiera decir en el seno de un cuerpo deliberativo- que el voluntarismo legislativo siempre trata de hacer cosas pero la realidad muchas veces se encarga de modificar eso y eso es lo que ha ocurrido aquí.

**Sr. Rodríguez:** La consulta que quería hacerle era respecto de la pregunta que había hecho anteriormente la concejal Viñas en relación a la segunda parte del artículo 232 de la Ley Orgánica de las Municipalidades. Usted manifestó que era un contrato nuevo el que tenían en el proyecto de Ordenanza y por otra parte se manifestaba que el marco regulatorio no estaba dentro de la Ley

Orgánica sino dentro de la Ordenanza 6903, que supuestamente derogaría la segunda parte del artículo 232. ¿Entendí mal o dijo eso?

**Sr. Bianchi:** No deroga, no lo hace aplicable en el ámbito jurisdiccional en que se aplica la Ordenanza 6903, que autoriza a dar permisos en un ámbito en que el permiso, por la segunda parte del 232, no estaría permitido. No lo deroga, digo que hay una ley posterior y especial que dice una cosa diferente.

**Sr. Rodríguez:** Lo que pasa es que es una norma de inferior rango; una Ordenanza estaría derogando una ley provincial.

**Sr. Bianchi:** Por eso dije que eso es un problema de inconstitucionalidad para el que desee hacer el planteamiento. Pero el derecho vigente es así. La Ordenanza vigente en el Partido de General Pueyrredon dice que se puede dar permisos pero además ...

**Sr. Rodríguez:** Discúlpeme, porque el fantasma que está rondando en el recinto es acerca de las posibles acciones por daños y perjuicios. Crear un marco legislativo que pudiera ser sujeto a una revisión de inconstitucionalidad, ¿no crea otro fantasma de posibles juicios?

**Sr. Bianchi:** No, pero eso ya está, no lo estaría creando el Concejo. El Concejo no estaría sancionando una nueva Ordenanza, estaría aplicando la Ordenanza que está en vigencia desde hace doce años. No estoy “exhortando” a crear una nueva Ordenanza, estoy analizando la Ordenanza que hoy existe y la misma dice eso. Pero además quisiera hacer otra consideración de tipo jurídico. La competencia de un órgano administrativo, como es el municipio, no está delimitada exclusivamente por lo que dicen sus normas de atribución de competencia sino que está delimitado por lo que técnicamente se llama la competencia implícita o los postulados de la permisión implícita. ¿Qué quiero decir con esto? Todo ente administrativo está habilitado a hacer no solamente lo que está expresamente permitido sino todo aquello que surge implícitamente de sus normas atributivas de competencia. Evidentemente, dentro del ámbito municipal, está la posibilidad de transferir a particulares el ejercicio y la prestación de los servicios públicos y está indicado que esa posibilidad puede ser transferida a los particulares bajo diversas modalidades. Una de ellas son los permisos, figura que no está prohibida sino permitida. Entonces creo que no habría posibilidad ni por las normas vigentes ni por los principios generales del derecho de atacar esto porque en una norma general dictada en 1958 se lo prohíba y habría que interpretar cuáles son los antecedentes y el porqué de esa norma. Pero no creo que este renglón que estamos mencionando aquí sea directamente prohibitivo de otorgar un permiso en el ámbito de General Pueyrredon. No lo creo.

**Sr. Rodríguez:** ¿Adónde lo prohíbe entonces?

**Sr. Bianchi:** A lo mejor en otros municipios en los cuales no ha sido dictada una Ordenanza como la 6903 pero no aquí donde hay una Ordenanza posterior que dice lo contrario.

**Sr. Niella:** Buenas tardes, doctor. Ya que usted ha sido presentado aquí como un experto en derecho administrativo mis preguntas son dos. La primera está referida a si usted tuvo en su análisis el expediente administrativo por el cual se llega a este proyecto de Ordenanza del que estuvo hablando. Porque anteriormente -y está todavía en el Concejo Deliberante con estado deliberativo- hay un proyecto del mismo Ejecutivo proponiendo la licitación pública para toda esta temática y que está en la Comisión de Transporte. A este proyecto se llegó por un trámite administrativo iniciado por una presentación realizada por los transportistas. Si usted tuvo vista de ese expediente, me gustaría saber su opinión y en ese expediente lo que alegan los transportistas no lo demuestran, no lo prueban. No están ahí los contratos de las sociedades, la continuidad durante los setenta años, si son los mismos sujetos, si son otros, todo eso no está probado en el expediente. No sé si este expediente lo vio.

**Sr. Porrúa:** Quisiera hacer una aclaración de forma ...

**Sr. Niella:** La pregunta fue para el doctor.

*-Ante una observación del señor Presidente dice el*

**Sr. Niella:** Está bien, pero yo le pregunto al doctor, si el doctor no vio el expediente ...

**Sr. Porrúa:** Les pido disculpas, simplemente quería hacer una aclaración de cuál es el origen porque hay un antecedente de un expediente de llamado a licitación por parte del Departamento Ejecutivo. Este expediente motivó que la Comisión de Transporte hiciera modificaciones y terminara en un acta compromiso suscripta por la U.T.A., las dos cámaras empresarias, representantes de todos los bloques políticos que integran este Concejo Deliberante, con la excepción de los dos concejales del Bloque de Acción Marplatense, que es otro partido vecinal. Este es el origen de esta Ordenanza, que tiene mucho trabajo de consenso, en buscar de reemplazar el anterior a partir de la presentación de los empresarios.

**Sr. Bianchi:** Le contesto su pregunta. No he tenido acceso al expediente original, cuando el doctor Pagni me hizo llegar los antecedentes me hizo llegar las fotocopias de la presentación hecha por los transportistas, del proyecto de Ordenanza y de algún otro antecedente. En relación a la presentación de los transportistas, no coincido totalmente con el enfoque jurídico que le han dado. Ellos dicen que tienen una concesión o dicen que tienen los derechos que emanan de una concesión; creo que ahí - como toda presentación de parte- hay una presentación no digo exagerada pero están haciendo una presentación de parte. Lo que sí creo es que tienen al menos un permiso que generan los derechos que hemos estado hablando hasta ahora por la prestación misma del servicio que están llevando a cabo todos los días. He leído la Ordenanza y tengo conocimiento -aunque no lo he analizado antes- de la existencia de un proyecto de Ordenanza por el cual se iba a otorgar una concesión. Pero -insisto- el hecho de que en su momento el Departamento Ejecutivo o a instancias del Concejo se haya generado una Ordenanza en un sentido no prohíbe ni genera un antecedente negativo para otra Ordenanza diferente, es decir, lo que se haya decidido en un sentido no impone la obligación de seguir ese camino. Por eso decía al comienzo que esto es discrecional en el municipio: en función de la necesidad que quiere satisfacer y del contrato que quiere hacer elige un permiso o elige una concesión. Si en un momento dado pensó en una concesión y luego cambió por un permiso, bueno, es una posibilidad. Es decir, son actividades propias de la dinámica de una administración pero no es que una conducta obligue necesariamente al seguimiento perpetuo y total de lo que se hizo inicialmente.

**Sr. Niella:** La segunda pregunta apunta a lo que ha sido el gran ausente en toda esta charla y que en el nuevo derecho administrativo acabamos de tener el problema de Edesur y es el tema del usuario. Acá se habló de la responsabilidad del municipio, los concejales, los derechos de los empresarios, etc. pero el optar por esta Ordenanza que fija la tarifa y que además en la reestructuración -sé que la parte técnica no ha sido motivo de su análisis- reduce kilómetros, abre frecuencias, etc., con lo cual debe generar una baja en el precio que no se ve cristalizada en el precio actual del boleto porque se parte de que en los primeros años habrá un precio fijo, creo que al optarse por este camino y dejar de lado la licitación pública se priva al usuario -del cual no se ha dicho una sola palabra en toda su exposición- de poder lograr un precio más barato y con un mejor servicio.

**Sr. Bianchi:** No veo la relación de causalidad entre una cosa y la otra.

**Sr. Niella:** En este proyecto que usted analizó, está fijada de antemano la tarifa que va a pagar el usuario mientras que si hubiese un proceso licitatorio podría abrirse a que otros prestadores o estos mismos prestadores ofreciesen una tarifa menor con un mejor servicio. Esa posibilidad se deja de lado y la posibilidad del usuario de acceder a un precio menor y con un mejor servicio no está contemplado.

**Sr. Bianchi:** Eso en la medida en que el pliego de bases y condiciones que se elaborara lo permitiera porque no se olvide que la licitación en principio no es algo que se establezca sobre la base de una tarifa o de un precio. Toda licitación tiene un conjunto de matices que hacen a lo que se llama la mejor

oferta pero no necesariamente lleva a la baja del precio. Esta es una posibilidad teórica pero la verdad es que no le puedo contestar sobre eso porque no conozco la parte técnica del problema. Eso no se lo puedo contestar.

**Sr. Niella:** La pregunta apunta a esto. Si se elige el sistema de permisos con el proyecto tal cual está, esta posibilidad no está y hay un precio fijo ya determinado. Se perdería una posibilidad que es beneficiosa y ventajosa para el usuario.

**Sr. Bianchi:** Insisto, es una posibilidad teórica, pero la licitación no está enderezada necesariamente a obtener un precio más bajo. Se pierden unas posibilidades, se dan otras. Si el municipio recibe una fuerte demanda por parte de alguien, va a tener que afrontar compromisos económicos que van a redundar también en los contribuyentes. Esto es un saco con muchos agujeros y lo que entra por un agujero sale por otro. Es difícil establecer reglas fijas y determinadas por estos temas.

*-Ante una pregunta fuera de micrófono dice el*

**Sr. Bianchi:** Voy a leer el artículo 1º de la Ordenanza 9583 del año '94 y dice así: "Establécese que todos los permisos precarios existentes para la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros caduquen en el mismo día de la adjudicación de la futura licitación del servicio precedentemente indicado" o podrán el día en que se otorgue un nuevo contrato, a través de un permiso. Esta es una Ordenanza Especial que no puede derogar la Ordenanza de transporte existente en el Partido de General Pueyrredon. Esta Ordenanza no está derogando, ni está obligando a un sistema de contratación en mi opinión. Yo lo que creo es que hay un ordenamiento jurídico general que está vigente y por más que un artículo de una Ordenanza haya dicho que caduque con la adjudicación de la futura licitación, no esta obturando o impidiendo la posibilidad de que se de un permiso. No lo creo así y todo lo que he dicho antes tiende a demostrar esta afirmación.

**Sr. Presidente:** Todo lo que acá se ha dicho va a ser desgrabado y va a estar a disposición de todos los presentes, de los que no han podido venir y de los medios de comunicación. La idea de esta reunión era hablar sobre el presente y sobre los temas o las cuestiones que existen en este expediente de reestructuración. Transitamos por ese camino y también transitamos por el pasado del cual me voy a excusar de hablar, porque el doctor no tiene por qué conocer cuales fueron las penurias y las desgracias que vivió Mar del Plata, casualmente en el año 1994, para poner un año en particular. En lo que hace a nosotros le estamos profundamente agradecidos, vamos a estudiar con detenimiento su opinión, su informe, lo vamos a agregar al expediente y vamos a seguir haciendo las consultas. Aclaro que el informe del doctor Bianchi va a estar a disposición de todos aquellos que quieran acceder a él. No me resta nada más que decirle muchísimas gracias.

**Sr. Bianchi:** Gracias a todos ustedes por haberme invitado y haberme permitido participar en la reunión de este Cuerpo. Buenas tardes.

*- Es la hora 15:47*