

Factibilidad jurídica de un corredor de tránsito y transporte de pasajeros en el ámbito de las ciudades de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán y Banda del Río Salí y sus líneas Satelitales, como un servicio público único, integrado, sustentable y autofinanciable

Andrea Viviana Abate y Eleonora Claudia Méndez*

Autoras:

Andrea Viviana Abate y
Eleonora Claudia Méndez
Universidad Nacional de
Tucumán (UNT)

Recibido: 01/11/2025

Aceptado: 01/11/2025

Citar como:

ABATE, Viviana Andrea y
MÉNDEZ, Eleonora Claudia
(2025): “Factibilidad jurídica
de un corredor de tránsito y
transporte de pasajeros en el
ámbito de las ciudades de
Yerba Buena, Banda del Río
Salí y sus satélites como un
servicio público, único,
integrado, sustentable y
autofinanciado”, *Revista
Jurídica de la Facultad de
Derecho y Ciencias Sociales
UNT, Vol. 1, Núm. 1.*

Resumen: El trabajo presenta la factibilidad jurídica para la realización de un corredor de tránsito y transporte de pasajeros de un área metropolitana de Tucumán como un servicio público, único, integrado, sustentable y autofinanciado.

Palabras claves: transporte, movilidad, derecho humano

Abstract: The work presents the legal feasibility for the realization of a transit and passenger transport corridor in a metropolitan area of Tucumán as a unique, integrated, sustainable and self-financed public service.

Keywords: transport, mobility, human right

* Andrea Viviana Abate: Abogada y Escribana egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Especialista en Derecho Administrativo (UNT). Medalla de Oro de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT año 2008. Egresada de la Escuela del CAM Tucumán. Docente e investigadora de la UNT. Jueza del Juzgado en lo Civil y Comercial Común de la 2da Nominación, Centro Judicial Capital, Tucumán.

** Eleonora Claudia Méndez: Abogada, escribana y procuradora, egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán. Egresada de la Escuela Judicial del Consejo Asesor de la Magistratura de Tucumán Primera Cohorte. Especialista en Derecho de Daños de la Universidad del Litoral. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Tucumán. Vocal de la Cámara de Familia y Sucesiones Sala I del Centro Judicial Capital del Poder Judicial de Tucumán. Ex Defensora Oficial en lo Civil y del Trabajo del Centro Judicial del Este del Poder Judicial de Tucumán. Docente de la cátedra de Derecho del Transporte y de la materia Redacción y Análisis de cláusulas contractuales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNT. Correo electrónico: eleonoraclaudiamendez@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El transporte es una actividad fundamental en el desarrollo de la humanidad. Genéricamente es entendido como el traslado de bienes o personas de un sitio a otro, traslado que ocurre entre dos puntos, uno de origen y otro de destino, en los cuales se realiza la carga, trasbordo o descarga de mercancías y donde empieza o termina el viaje de los pasajeros. Por otra parte, el transporte se caracteriza por poseer un importante papel en la organización del espacio urbano y ser una variable fundamental de análisis en la dinámica del mismo¹.

El sector del transporte es complejo, ya que comprende el traslado de pasajeros y el movimiento de carga, a nivel internacional, regional, nacional (entre ciudades y entre zonas rurales y urbanas) y local, por vía acuática, aérea, terrestre (carretero y ferroviario) o una combinación de ellas².

De cada seis seres humanos que habitan el planeta, tres viven en ciudades y dos de ellos pertenecen a países en desarrollo: la población urbana total se estima en 3.100 millones (1.000 millones en 1960 y 2.000 millones en 1985)³.

Este acelerado e ininterrumpido crecimiento poblacional implica un gran desafío para las autoridades públicas y acentúa la necesidad de diseñar políticas públicas eficaces que permitan afrontar de manera simultánea problemáticas disímiles, pero vinculadas entre sí, tales como la urbanización, la contaminación, el transporte público, la provisión de agua potable, etc.

La importancia de los servicios de transportes ha sido advertida en diversas oportunidades. Así, se ha señalado que “el sector del transporte es uno de los más grandes de la economía global en términos tanto financieros como de generación de empleo y uso de recursos. (...) Existe asimismo una relación positiva entre la provisión de infraestructura de transporte y el crecimiento económico. Es por esto que una adecuada infraestructura y servicios de transporte eficientes y efectivos son elementos centrales para la productividad y la competitividad de una región y, por lo tanto, factores clave de su crecimiento económico”⁴.

En efecto, la temática abordada incide directamente y constituye un factor de gran influencia en la economía, en el desarrollo y ordenamiento territorial de las ciudades, en el ambiente y en la mejor o peor calidad de vida de las personas, jugando un papel clave en cuanto a generación de mayores oportunidades laborales y superación de la pobreza se refiere.

La continua ampliación - tanto en extensión territorial como en densidad poblacional - y desarrollo de nuevos centros urbanos origina mayores demandas de prestación los servicios públicos. Lo que implica destinar fondos para la expansión de las redes de distribución de agua potable, de energía eléctrica, de servicios telefónicos, etc., y un mayor incremento de las demandas en la atención de ciertas necesidades de la población, como ser salud, educación, vivienda, recreación, etc.

¹ UCAR y otros (2012).

² CEPAL (2010).

³ LUPANO y SÁNCHEZ (2009).

⁴ CEPAL (2010)

Ello sumado continuo crecimiento en la venta de automóviles, ha puesto de resalto la necesidad de contar con una infraestructura adecuada y un sistema eficiente de transporte que permita canalizar las necesidades de traslado de las personas de un lugar a otro, y que garantice un adecuado movimiento de personas y cosas en el ámbito de las ciudades o entre una ciudad y las poblaciones aledañas.

La relación entre densidad y movilidad ha sido descrita extensamente en la literatura y al respecto se ha planteado que mientras las formas urbanas dispersas y poco densas de las ciudades norteamericanas (y también de muchas latinoamericanas, en los últimos tiempos) fomentan el incremento de la movilidad y la dependencia del automóvil debido a la extensión de las distancias, en las metrópolis europeas, japonesas o chinas, las formas más densas propician los desplazamientos a distancias más cortas, lo que permite que entre el 30% y el 60% de los traslados de sus residentes se realicen a pie o en bicicleta⁵.

En este orden, resulta cada día más notable la demanda por parte de la población de más y mejores servicios públicos, lo cual se advierte en los crecientes reclamos por parte de los ciudadanos para contar con medios de transportes adecuados, seguros y limpios que conecten las grandes urbes con poblaciones aledañas a las mismas, lo cual se exterioriza de diversas maneras: reclamos ante los organismos de Defensa al Consumidor, demandas ante los Tribunales, huelgas, etc.

La creación de un sistema único e integrado de transporte de pasajeros que una los Municipios bajo examen contribuirá a garantizar el derecho de todo habitante transitar y circular libremente por el territorio de nuestra Nación (art. 14 de la Constitución Nacional).

Asimismo, el diseño de un sistema único, integrado, sustentable y autofinanciable traerá otras ventajas de gran importancia, como ser reducción de los costos de prestación del servicio, optimizar los estándares de eficiencia y calidad en la provisión del mismo, lo cual incidirá directamente en otros derechos que gozan con jerarquía constitucional como ser el derecho y a gozar de un ambiente sano equilibrado y apto para el desarrollo humano (art. 41 de la Constitución Nacional) y el derecho de toda persona a trabajar (art. 14 bis), ya que facilitará el traslado de los trabajadores desde su vivienda al lugar de trabajo de manera más rápida y sencilla. Asimismo, contribuirá a tutelar el derecho de los usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno (art. 42 de la Constitución Nacional).

Así, la temática propuesta resulta a todas luces transversal y multidisciplinaria, ya que abarca temáticas relacionadas con la urbanización, el transporte eficiente, económicamente rentable y ambientalmente amigable, la adecuada inversión en infraestructura, el derecho de los usuarios de servicios públicos, la planificación, estructuración y diagramación de políticas públicas, el compromiso de la universidad, de las empresas privas y de las instituciones públicas en el abordaje, discusión y tratamiento de la problemática que representa

⁵ GARCÍA PALOMARES (2008).

el transporte de pasajeros, entre otras.

Es así como la circunstancia de que la temática abordada presente tantas aristas hace que resulte sumamente difícil la tarea de encontrar posibles soluciones que engloben todos los intereses en juego.

En nuestra provincia, en los últimos años diversos proyectos han centrado su atención en la necesidad de planificar, regular y controlar el transporte, pero no han avanzado en la posibilidad de establecer una jurisdicción única que concentre 3 urbes de gran importancia en nuestra provincia.

Por otro lado, los estudios elaborados, tanto en nuestra provincia, como en nuestro país, focalizan principalmente su atención en la necesidad de tratar la recurrente problemática de superposición entre diversos órdenes de gobiernos y de la dispersión jurisdiccional que incide negativamente en el transporte de pasajeros.

Para llevar a cabo la acción de transporte se requieren varios elementos interactuando entre sí: una infraestructura, en la cual se lleva físicamente la actividad, por ejemplo, las vías para el transporte carretero, el vehículo, instrumento que permite el traslado rápido de personas o cosas, un operador de transporte, que hace referencia a la persona que conduce o guía el vehículo y los servicios de transporte que permiten que la actividad se lleve a cabo de forma segura, como los semáforos. El Sistema de Transporte es el conjunto conformado por la infraestructura de redes y estaciones, los medios de transporte y las interrelaciones que guardan entre ellos⁶.

Lo importante es emplear al sistema de transporte de pasajeros como una herramienta que permita integrar los mencionados centros demográficos, contribuyendo directamente en el crecimiento de los mismos, desterrando los estilos fragmentarios de gestión y planificación de tal servicio, que encarecen los costos del mismo y dificultan su prestación de manera eficiente entre los municipios.

En resumidas cuentas, el transporte desempeña un papel clave en el desarrollo económico y social de los países.

Así, en las Naciones Unidas se ha destacado la necesidad de “promover un enfoque integrado de la formulación de políticas para los servicios y sistemas de transporte en los planos nacional, regional y local con miras a promover el desarrollo sostenible, incluidas las políticas y la planificación relativas al uso de la tierra, la infraestructura, los sistemas de transporte público y las redes de distribución de mercancías, con miras a proporcionar servicios de transporte seguros, de costo accesible y eficientes, utilizar con eficiencia la energía, reducir la contaminación, la congestión y los efectos perjudiciales para la salud y limitar el crecimiento desordenado de las ciudades, teniendo en cuenta las prioridades y circunstancias nacionales. Ello entraña la adopción, en todos los planos, de medidas encaminadas a: a) Aplicar estrategias de transporte orientadas al desarrollo sostenible, que tengan en cuenta las condiciones existentes a nivel regional, nacional y local a fin de mejorar la accesibilidad económica, la eficiencia

⁶ UCAR y otros (2012).

y la comodidad del transporte, así como la calidad del aire y la salud pública en las zonas urbanas, y de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, incluso mediante el desarrollo de tecnologías del transporte automotor más racionales desde el punto de vista ecológico, de costo accesible y socialmente aceptables; b) Promover la inversión y las asociaciones para el desarrollo de sistemas de transporte y de modalidades múltiples, incluidos los sistemas de transporte público, que sean eficientes desde el punto de vista energético, y para el mejoramiento de los sistemas de transporte de las zonas rurales, y prestar asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y a los países con economías en transición”⁷.

Asimismo, se hace hincapié en la importancia de “reducir las enfermedades respiratorias y otros efectos en la salud de la contaminación atmosférica, prestando especial atención a las mujeres y los niños, mediante: a) El fortalecimiento de programas regionales y nacionales, incluso mediante asociaciones del sector público y el sector privado, y asistencia técnica y financiera para los países en desarrollo; b) El apoyo para la eliminación gradual del plomo en la gasolina; c) El fortalecimiento y el apoyo de los esfuerzos encaminados a reducir las emisiones mediante el uso de combustibles más limpios y técnicas modernas de lucha contra la contaminación”⁸.

Otra nota que demarca la particularidad de la temática la podemos advertir en la circunstancia de que el Código Civil y Comercial Argentino consagra una excepción al principio de que los bienes del deudor son prenda común de los acreedores en el caso de que no hagamos referencia al servicio público de transporte. Así, el artículo 243 del Código Civil y Comercial señala que “si se trata de los bienes de los particulares afectados directamente a la prestación de un servicio público, el poder de agresión de los acreedores no puede perjudicar la prestación del servicio”.

En la publicación “Lineamientos Estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires” de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Subsecretaría de Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, se identifican y analizan los siguientes problemas que afectan al sistema de transporte:

- Concentración poblacional en los tres municipios
- Estructura ferroviaria no diseñada para el traslado de personas entre los centros poblacionales en cuestión
- Costumbre arraigada de empleo constante del vehículo particular, incluso para trasladarse a pequeñas distancias
- Falta de coordinación e integración institucional
- Ausencia de facilidades para ciclistas y peatones
- Problemas de congestión en las conexiones con las tres urbes
- Estacionamientos privados sin regulación municipal

A los cuales podemos agregar las problemáticas detectadas por miembros

⁷ NACIONES UNIDAS (2002) párr. 21.

⁸ NACIONES UNIDAS (2002) párr. 5.

de la CEPAL en cuanto al transporte en Latinoamérica y el Caribe se refiere⁹, a saber:

- Urbanización desordenada, incluyendo la radicación precaria de grupos poblacionales de bajos ingresos en áreas geográficas alejadas y/o con limitaciones de movilidad y acceso a los transportes públicos.
- Aumento explosivo del parque de automóviles privados, con creciente congestión de las redes viales, incremento en la contaminación ambiental y atmosférica y niveles alarmantes de accidentalidad (con elevada participación de peatones y motociclistas entre sus víctimas).
- Sistemas de transporte colectivo de baja calidad –y en algunos casos de elevado precio–, limitando su competitividad y sus posibilidades de constituir una alternativa aceptable.
- Operadores públicos de buses con tecnología desactualizada y/o con servicios mal estructurados en relación a la demanda.
- Operadores privados atomizados y con organización artesanal, con frecuencia compitiendo ruinosamente por el mercado.
- Sistemas ferreos (metros y ferrocarriles suburbanos) con déficits operativos crecientes y programas de inversión desfinanciados.
- Falta de coordinación de las políticas de movilidad, con responsabilidades diferenciadas por modo de transporte y asignadas con límites difusos a distintos niveles jurisdiccionales (nacional, regional, local).
- Aislamiento relativo de las políticas de transporte con respecto al planeamiento urbano general.

También se ha señalado que “algunos de los obstáculos más importantes que frecuentemente enfrenta la implementación de políticas integrales de infraestructura, transporte y logística en América Latina y el Caribe son los siguientes: falta de capacidad de las instituciones públicas para enfrentar esta tarea, escaso conocimiento sobre el tema y exceso de simplificación en la visión y planificación a largo plazo en este campo. El desafío es, entonces, implementar esquemas eficaces de capacitación de recursos humanos, planificar con una óptica global y establecer un marco de referencia legal que ayude a mantener un sistema sostenible en el tiempo¹⁰.

Este conjunto de problemas, si bien fueron analizados principalmente en lo que al tránsito en el municipio de San Miguel de Tucumán hace referencia, necesitan ser enfocados de una manera global dado que es cada vez mayor el número de personas que se trasladan diariamente de una ciudad a otra. Así, se vuelve indispensable la adopción de medidas coordinadas entre dichas esferas de gobierno.

En muchos casos es fácil advertir la falta de coordinación entre las esferas de gobierno nacional, provincial y municipal con competencia en la temática. Ello repercute negativamente en la vida diaria de las personas, ya que se torna en un valladar que dificulta el acceso a los centros educativos y de salud, especialmente en situaciones de emergencia.

⁹ LUPANO y SÁNCHEZ (2009).

¹⁰ CIPOLETTA, PÉREZ y SÁNCHEZ (2009).

Asimismo, la falta de medios de movilidad adecuados disminuye en muchas oportunidades las chances para obtener y mantener un trabajo, y se convierte en muchos casos en un factor determinante en cuanto a presentismo se refiere.

Así, la menor o mayor accesibilidad de las personas al transporte público de pasajeros contribuye además en acentuar problemas tales como la pobreza y marginalidad.

En este sentido el Tribunal Constitucional de Colombia ha indicado que “los transportes, y los avances tecnológicos que diariamente los transforman, han posibilitado el progreso social y el crecimiento económico. La organización del sistema de transporte condiciona gran parte del intercambio económico y social. La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia” (Sentencia T-595/02).

Es imprescindible generar espacios que permitan facilitar canales de comunicación y debates que generen un cambio en la conducta humana, principalmente en cuanto al uso de medios de transporte particulares se refiere.

En resumidas cuentas “primero, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Segundo, el plan debe estar encaminado a garantizar el goce efectivo del derecho. Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley” (Sentencia T-595/02 del Tribunal Constitucional de Colombia).

Además, es preciso tratar la temática desde diversas ópticas, principalmente tendientes a generar conciencia sobre los problemas ambientales que traen aparejados ciertos medios de movilidad y como podrían reducirse los niveles de polución de emplearse medios masivos de transporte.

En efecto, nadie puede negar que la concentración demográfica y el empleo masivo del automóvil incrementa notablemente contaminación, tanto acústica como atmosférica, e impacta negativamente sobre la salud de la población, incrementando el gasto público en lo que a enfermedades relacionadas especialmente con el tracto respiratorio se refiere.

Aproximadamente el 75% de la población de América Latina y el Caribe vive en ciudades y se espera que en el año 2020 esta proporción aumente a un 80,4% (Naciones Unidas, 2010). En este contexto, adquiere prioridad la creación de sistemas de transporte urbano sostenible, guiados por un concepto principal: que su diseño se inscriba en el marco de una política integral de movilidad urbana, en la que se consideren las cargas que circulan dentro de la ciudad, los ciclistas y los peatones, entre otros usuarios. Sin embargo, en las ciudades grandes e intermedias de la región se observa actualmente una creciente motorización y expansión del uso del automóvil privado, lo que ha redundado en un aumento de la contaminación atmosférica (con significativos efectos perjudiciales sobre la salud de la población), altos niveles de ruido y congestión vehicular, daños del patrimonio arquitectónico, degradación de áreas verdes y ascenso de las tasas de accidentabilidad¹¹.

¹¹ CEPAL (2010).

Así, se ha indicado que “en un contexto global de crisis climática y alta volatilidad de los precios de los combustibles, el desafío actual para los países de América Latina y el Caribe es promover sistemas de transporte eficientes y menos contaminantes, tanto para el traslado de pasajeros como de carga”¹².

Para lograr ello es preciso incrementar la oferta de transporte público y garantizar la seguridad, confiabilidad, economía, puntualidad y comodidad del mismo, en aras que dicho medio de transporte no sea la última opción, sino la primera que elijan las personas.

Son distintas las medidas que pueden tomarse para ello, como por ejemplo priorizar el transporte público sobre automóvil particular, ya sea asignándole vías únicas, incrementándose los recorridos, implementar un boleto único que permita a las personas trasladarse en diversos medios de transportes por un precio módico, etc.

A título de ejemplo, “la puesta en marcha del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), dispuesto por la Secretaría de Transporte de la Nación y el Banco de la Nación Argentina, permite abonar con una sola tarjeta viajes en autobús, subterráneo y tren superficial de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), lo que brindará la posibilidad de modificar el esquema actual de subsidios a la oferta vigente, por un sistema de subsidios a la demanda, que a futuro permitirá crear una tarifa integrada con pago por viaje completo y no por tramo”¹³.

En este sentido, Horacio Blot entiende que las propuestas actuales en materia de movilidad sustentable incluyen nuevos conceptos de movilidad, de personas y bienes, orientados al crecimiento racional de las ciudades en forma compatible con la equidad social y la calidad ambiental. La movilidad sustentable debe facilitar el desarrollo económico, la calidad de vida y la protección del medio ambiente, para lo que debe integrarse el planeamiento urbano con la movilidad, satisfaciendo esta última con un sistema de transporte público eficiente que desaliente el uso del automóvil particular y permita ciudades más ecológicas, a partir de vehículos no contaminantes, con circulación fluida y un sistema de transporte urbano accesible, seguro y protegido¹⁴.

Si bien la tendencia en un primer momento fue la abordar el tema desde un enfoque basado en el medio de transporte, en los últimos tiempos la visión se centró en el concepto de movilidad o locomoción, como una manera de acentuar la manera en que el servicio de transporte incide en el desplazamiento de las personas y las cosas o bienes de un lugar a otro.

Ello se evidencia a todas luces en la opinión del Tribunal Constitución de Colombia, que señala que “en el contexto urbano el servicio de transporte público es un medio indispensable para poder ejercer la libertad de locomoción. “El fenómeno de la ciudad —su tamaño y distribución— hace del transporte público urbano un medio indispensable para ciertos estratos de la sociedad, en particular aquellos que viven en las zonas marginales y carecen de otra forma de

¹² CEPAL (2010).

¹³ UCAR y otros (2012).

¹⁴ BLOT (2011).

movilización. La necesidad de trascender la distancia entre los sitios de habitación, trabajo, estudio, mercado, etc., en el menor tiempo y costo posibles, coloca al ciudadano carente de medios de transporte propios, a merced del Estado o de los particulares que prestan este servicio (Sentencia T-595/02 del Tribunal Constitucional de Colombia).

Otra problemática en la que se debe trabajar es intentar disminuir los tiempos de espera y transbordo, porque en muchas ocasiones las personas insumen más tiempo esperando a los medios de transporte que el que les lleva el viaje en sí.

El desafío en este contexto es limitar la expansión urbana y promover la creación y consolidación de barrios y centros urbanos diversificados en cuanto a usos y ocupación, con relativa independencia del centro tradicional y de dimensiones que permitan la circulación a pie o en bicicleta, cuando sea posible, además de contar con un transporte público atractivo, eficiente y sostenible¹⁵.

También se podría prever, como acontece en otros países, la elaboración de playas de estacionamiento en las afueras de las ciudades por las cuales se llegue mediante las autopistas y que permitan dejar los automóviles estacionados allí y emplear el transporte público para trasladarse dentro de la ciudad. Pero para ello es necesaria la conjunción de ciertos factores, entre los cuales cabe destacar que el transporte sea rápido, seguro y económico, para que así las ventajas de su empleo desalienten el traslado en medios particulares.

Ello permitiría descongestionar el microcentro en horas pico, contribuyendo a la fluidez del tránsito y mejores condiciones ambientales en nuestra ciudad, aparte de que disminuiría los costos de traslados de las personas, ya que ahorrarían en combustibles y en posibles reparaciones en caso de inconvenientes técnicos con el auto o accidentes.

También se advierte un cambio de paradigma en lo que al rol del estado hace referencia. En este sentido se ha señalado que “la libertad de locomoción suele ser considerada un derecho de dimensión negativa o defensiva, por cuanto se ha entendido que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa de la libertad del individuo. El creer que su goce efectivo implica únicamente el freno a las acciones del Estado o requiere tan sólo la inacción estatal ha llevado a suponer que las libertades suelen ser garantías que no comprometen gasto público. No comparte esta Sala de Revisión esta tesis. Casos como el que se estudia en esta sentencia, evidencian que derechos fundamentales llamados de libertad, como el de locomoción, pueden tener una faceta positiva y de orden prestacional. Como se dijo, en las ciudades contemporáneas la libertad de locomoción depende en gran medida del servicio público de transporte. Sin éste difícilmente es posible desplazarse a lo largo de una urbe, incluso para las personas que no tienen una limitación física. El carácter prestacional de las libertades surge de la dimensión positiva de éstas. En las sociedades modernas, donde el uso de la libertad individual depende de acciones y prestaciones públicas – servicio público de transporte, de telecomunicaciones, de salud, etc. – y donde la seguridad personal cuesta, no es posible sostener la tesis del carácter negativo de

¹⁵ CEPAL (2010).

las libertades básicas” (Sentencia T-595/02 del Tribunal Constitucional de Colombia).

La cuestión institucional es muy compleja, ya que en Estados Federales como el nuestro coexisten distintas jurisdicciones y niveles del estado que requieren de gran habilidad en cuanto a la articulación y coordinación de los mismos se refiere.

Así “la complejidad del tema de las diferentes autoridades reside no solo en la multiplicidad de jurisdicciones sino en la forma de intervención de las mismas, en tanto algunos modos de transporte, tal el caso del ferrocarril, dependen de un solo estado mientras otros, como los colectivos, dependen del Estado Nacional, de la Provincia y de los municipios al tomarse en cuenta los distintos aspectos que regulan su funcionamiento e inciden sobre la calidad del servicio que prestan”¹⁶.

Los municipios regulan y controlan las líneas de transporte de pasajeros con recorridos que comienzan y terminan en su jurisdicción, vinculando distintos barrios entre sí y, en su gran mayoría, con el microcentro. También se les asigna competencias en lo que a la organización del tránsito se refiere, la habilitación y prestación del servicio de taxis y remises (ej. SUTRAPPA) y, en menor medida, a la conservación de infraestructura de calles, caminos y puentes.

La actuación complementaria e interrelacionada de las distintas esferas de gobierno permitiría la priorización de los proyectos que resulten más abarcativos y más útiles, la delineación de acciones en conjunto y la posibilidad de financiamiento compartido.

Es fundamental conciliar los diversos intereses y encarar proyectos novedosos y que repercutan positivamente sobre un mayor número de habitantes, independientemente de su lugar de residencia. Para ello, es más sencillo si se concibe el sistema de transporte globalmente, como si fuera un único sistema. Además, la visión totalizadora permitirá establecer prioridades en cuanto a las inversiones necesarias y disminuir gastos superfluos.

A su vez, la actuación conjunta y coordinada de los distintos órdenes de gobierno (nación, provincia y municipios) permite brindar uniformidad a la normativa imperante en las distintas jurisdicciones. Ello presenta grandes ventajas para los habitantes y para los prestadores del servicio público, ya que permite igualar los requisitos exigidos para la prestación de los servicios de transporte, asegura condiciones mínimas en cuanto a las modalidades, frecuencias y calidad de los servicios brindados, entre otros.

“La coordinación interjurisdiccional debe centrarse en garantizar la movilidad urbana, en términos de cobertura, calidad de servicio y equidad tarifaria, debiendo tenerse en cuenta que cualquier sistema de transporte eficiente y eficaz en el mundo se basa en la integración tarifaria, física y de gestión del transporte público, por lo que la coordinación interjurisdiccional tiene que planificar políticas, regularlas y controlarlas mirando este norte, más allá de a cuales jurisdicciones les toque ejercer el poder de policía de acuerdo a la escala que se esté abordando”¹⁷.

En el caso de nuestra provincia, en el año 2011 la recaudación por venta

¹⁶ UCAR y otros (2012).

¹⁷ UCAR y otros (2012).

boletos, pases o abonos, otros conceptos (por ejemplo: subsidio nacional otorgado) fue la siguiente¹⁸:

Mes	Boletos	Pases	Otro	Total (\$)
Enero	432.051	24.232	153.988	472.515
Febrero	442.934	33.313	250.969	495.053
Marzo	463.179	54.969	136.602	527.811
Abril	489.362	64.795	158.575	552.550
Mayo	494.164	62.452	185.415	569.514
Junio	489.423	64.758	273.049	581.739
Julio	480.248	40.182	215.086	543.503
Agosto	526.065	63.932	289.325	626.673
Septiembre	503.292	65.281	336.665	604.924
Octubre	534.350	81.835	184.139	617.971
Noviembre	521.258	206.488	317.172	625.525
Diciembre	513.086	54.772	302.659	577.980

Cuadro 10. Recaudación promedio por empresa por concepto y por mes

En las estadísticas elaboradas sobre el Transporte de Pasajeros por Líneas Regulares de Servicio Público Urbano e Interurbano Enero- Diciembre 2011 se menciona que la recaudación media nominal por boletos tiene una tendencia creciente significativa de \$7.869 por mes. Además, se señala que por empresa la venta de boletos representa en promedio el 87% de los ingresos totales.

Para Alicia Ribera “los altos montos de subsidio operativo, el retraso tarifario y el estado de desinversión alarmante del sistema componen un escenario que sólo podrá solucionarse en forma coordinada, ya que requiere racionalizar la red (mediante integración y supresión de sobreoferta) para reducir los costos de producción, y replantear la asignación de los subsidios para lograr su drástica disminución. Ello no podría lograrse desde una sola jurisdicción”¹⁹.

En cuanto a la planificación y ejecución de obras de infraestructura de transporte y sus actividades complementarias, es fundamental tener en cuenta la disponibilidad de fondos y las posibilidades de obtener financiamiento.

Para el experto José Barbero, el mismo debería ser mixto. “Para las inversiones, aportes nacionales y locales, en ambos casos pueden conformarse fondos específicos con diversos orígenes (combustibles, peajes, estacionamientos, contribuciones por mejoras, etc.)... Destaca también el Senador Del Piero que “en general, en todo el mundo, los sistemas de transporte de pasajeros no son rentables sólo con tarifa”, por lo que es necesario sostener otras vías de financiamiento, atento a que “estamos frente a un servicio esencial para el desarrollo de las personas y por lo tanto, atendiendo también a cuestiones de equidad, será conveniente subvencionar demanda”, mientras que para Martín

¹⁸ Estadísticas obtenidas de la página web de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Tucumán.

¹⁹ RIBERA (2012).

Orduna debería reorganizarse el sistema de subsidios²⁰.

En relación con dicha temática, se ha advertido el diseño de políticas contradictorias entre sí, puesto que “la ampliación de las capacidades de avenidas y autopistas, potencian la congestión futura, a la vez que se intenta aventajar al transporte masivo. Una y otra se entorpecen mutuamente. Este fenómeno de convergencia y divergencia, podría indicar una cierta falta de uniformidad de las políticas públicas de movilidad urbana, pero también refleja las presiones a que están sometidas las autoridades encargadas de tomar decisiones, siendo dichas presiones contradictorias: más transporte masivo es pretendido, y a la vez más transporte individual se impulsa como respuesta a la congestión urbana que da lugar a la expansión de la capacidad”²¹.

Nadie duda que ofrecer un transporte público seguro, confiable y limpio es un incentivo de gran importancia para que las personas opten por su empleo a la hora de trasladarse. No obstante ello, se ha señalado que no basta con la disponibilidad de un transporte público eficiente, seguro y limpio para desalentar el uso del automóvil. “Al igual que en la mayor parte del mundo, en la región el automóvil no es solo un medio de transporte, sino también un símbolo de estatus. Como se señaló en la reunión citada, la publicidad siempre ha vendido la idea de que es mejor tener un auto propio que utilizar el transporte público. Por consiguiente, a medida que aumentan los ingresos de los ciudadanos, crece el interés en adquirir un vehículo particular. En este plano, el diseño de las políticas encaminadas a desincentivar el uso del automóvil deben considerar cuatro elementos complementarios: i) un transporte público de calidad que resulte atractivo no solo para la población de menores recursos; ii) instrumentos económicos destinados a hacer más costoso el uso de los vehículos particulares (tarificación vial, pago por ingreso al centro de la ciudad, otros); iii) infraestructura adecuada para favorecer el transporte no motorizado (a pie o en bicicleta, por ejemplo), y iv) educación y sensibilización sobre la incidencia del transporte en la contaminación del aire y el cambio climático, así como sobre las ventajas asociadas a las diferentes opciones modales (por ejemplo, los beneficios de caminar o andar en bicicleta para la salud)”²².

Con relación al financiamiento del sistema de transporte y de la infraestructura necesaria para prestarlo cabe señalar que en los años 90 diversos países latinoamericanos optaron por la desregulación del servicio público de transporte, por la privatización de las empresas prestatarias del mismo y por el otorgamiento de las concesiones de autopistas como método para la financiación de la infraestructura necesaria.

Al respecto, se señala que “con pocas excepciones, y a pesar de la vigencia generalizada de regímenes políticos democráticos en las últimas décadas, América Latina se ha caracterizado por una relativa inestabilidad normativa, especialmente en el amplio campo de la cooperación público-privada. Las reformas de los años 1990, impulsadas técnica y financieramente por los

²⁰ José Barbero, Del Piero y Martín Orduna mencionado en UCAR y otros (2012).

²¹ LUPANO y SÁNCHEZ (2009).

²² CEPAL (2010).

Organismos Multilaterales, se orientaron precisamente a un mayor protagonismo y participación del sector privado en las economías, a través de nuevos marcos normativos que aportaran incentivos adecuados y estabilidad en las reglas de juego". Pero se señala que "los Organismos Internacionales han revisado progresivamente sus paradigmas iniciales, que consideraban a la eliminación de la intervención pública como una clave casi excluyente del desarrollo regional. En algunos casos la concesión privada de infraestructura y servicios adoleció de fallas de diseño, como la excesiva priorización de los ingresos fiscales a obtener (por encima de la adecuada regulación sectorial), la definición de "unidades de negocio" de excesivo tamaño (con poca participación de capitales locales y problemas posteriores en materia de defensa de la competencia), y la conformación de entes de control institucionalmente sesgados (prevención de riesgos expropiatorios en lugar de protección de los usuarios y consumidores). En determinadas situaciones se verificó además un marcado abandono de las responsabilidades públicas de planeamiento de mediano plazo, incluyendo el desmantelamiento humano y presupuestario de instituciones y organismos de gran importancia. Algunos de estos casos han llevado a una revisión no siempre clara y ordenada de las políticas ejecutadas, lo que provoca nuevos síntomas de inestabilidad institucional y normativa. La magnitud y complejidad de las inversiones requeridas, especialmente en el ámbito de la movilidad urbana, continúan aconsejando el concurso del sector privado en aspectos tanto financieros como tecnológicos, y resulta necesario fortalecer esquemas y reglas que aseguren una sana y estable cooperación con el sector público"²³.

Ahora bien, la desregulación, privatización y concesión de obras públicas no resultaron siempre positivas, especialmente en lo que a descongestionar y facilitar el tránsito y traslado de personas y cosas se refiere.

Así, el incumplimiento de las obligaciones de los concesionarios de servicios públicos relacionados con el transporte automotor de pasajeros dio lugar a diversos planteos judiciales. A título de ejemplo, en un caso la Sala I de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán tuvo la oportunidad de señalar que "...conforme a los informes contenidos en las actuaciones administrativas, efectivamente la actora no cumplía en forma regular y adecuada con la prestación de los servicios públicos asignados para el transporte automotor de pasajeros... Expresa Miguel S. Marienhoff en "Caducidad y Revocación de la Concesión de Servicios Públicos" Editor Valerio Abeledo -1947-, luego de precisar que la caducidad procede cuando el concesionario incurre en incumplimiento de las obligaciones a su cargo, siempre que dicho incumplimiento le sea imputable. Pero si bien el incumplimiento de las obligaciones por parte del concesionario puede determinar la caducidad de la concesión, cabe advertir que no todo incumplimiento sea imputable al concesionario. Esto, por constituir la aplicación de un principio general del derecho, es admitido por la generalidad de la doctrina y expresamente establecido en numerosas leyes y proyectos, en segundo lugar, y salvo el caso de expresa estipulación de caducidad para un supuesto determinado, el incumplimiento debe revestir cierta gravedad y guardar relación directa con el

²³ LUPANO y SÁNCHEZ (2009).

funcionamiento del servicio público a que se refiera la concesión, es decir debe referirse a obligaciones esenciales, al extremo de impedir u obstaculizar el normal funcionamiento del servicio (Cámara en lo Contencioso Administrativo de Tucumán, Sala 1, Sentencia nº 477 del 30/11/2001, “Balart de Vallejo, Erica Florentina Vs. Provincia de Tucumán S/Nulidad de acto administrativo y daños y perjuicios”).

Cabe destacar que el transporte público de pasajeros no se encuentra enumerado entre los servicios esenciales en sentido estricto, que abarca a: a) Los servicios sanitarios y hospitalarios; b) La producción y distribución de agua potable y energía eléctrica; c) Los servicios telefónicos; y d) El control de tráfico aéreo (art. 2 del Decreto 843/2000)

Entonces, cabe preguntarnos de qué entendemos por servicio público.

Noción de Servicio Público:

A los efectos de proceder al análisis de la naturaleza jurídica de la prestación del servicio de transporte de pasajeros es necesario precisar la noción del servicio público, a fin de determinar el régimen jurídico aplicable en cada caso.

En los transportes de pasajeros, la cuestión de la prestación de ellos como servicio público, es un poco más compleja dado que algunos encuadran perfectamente en el concepto (los regulares prestados mediante servicios de ómnibus) pero otros, se encuentran discutidos (taxis) o muy discutidos (remises, especiales, excepcionales etc.), según los casos. Respecto a éstos últimos veremos cómo la doctrina ha elaborado la teoría de la aplicación del concepto de “servicio público impropio”

Para el correcto encuadre y análisis de cada uno de los transportes que estudiaremos, es previa y necesaria la determinación del concepto de “servicio público”.²⁴

Concepto de Servicio Público

Hay quienes sostienen que el “servicio público” es un título jurídico, en sí mismo exorbitante, invocado por el Estado para dar satisfacción o, en su caso, asegurar la satisfacción de necesidades consideradas esenciales para el logro del bien común, mediante alguna de las siguientes actitudes:

a) La asunción de la titularidad (publicatio; acto de publicatio según la célebre expresión de Villar Palasi) de ciertas competencias prestacionales, con el propósito de ejercerlas en forma directa (por administración) o bien indirecta mediante órganos personificados públicos (v.gr. entidades autárquicas, empresas del Estado u otros entes igualmente descentralizados) o privados (sociedades anónimas comunes).

b) El desarrollo subsidiario de actividades prestacionales, en ausencia de prestadores privados, sin titularizarlas en sentido propio.

²⁴ GRUNAUER DE FALÚ (2012).

c) El ejercicio del poder de policía sobre ciertas actividades privadas prestacionales.

La titularidad, o no, de la actividad que se emprende o regula y la determinación de las necesidades que, en cada caso, justifican la decisión estatal de prestar o regular, son cuestiones históricamente contingentes que no alteran el dato de esencia siempre concurrente, esto es, la invocación de un título jurídico que implica, en sí, el empleo del poder, de la prerrogativa –con arreglo a contenidos también variables- para brindar una prestación que se estima ligada con inmediatez al bien común.²⁵

Los servicios públicos en la reforma constitucional de 1994

¿Cuál es el tratamiento previsto por la Constitución para los servicios públicos? Esto es ¿Supone la Constitución la titularidad estatal de la actividad prestadora del servicio público? ¿Es este, en cambio, sólo un título invocable para habilitar el ejercicio del pertinente poder de policía? ¿Comprende, acaso, ambas alternativas? ¿Incluye la posibilidad de la asunción subsidiaria de la actividad?

La Constitución reformada se refiere expresamente, en dos oportunidades, a los servicios públicos.

Primero, en el párr. 2º art. 42, para imponer a las autoridades el deber de proveer al control de la calidad y eficiencia de ellos; y después, en el párr. 3º del mismo artículo, para determinar que la legislación debe establecer los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

De la cláusula en comentario es posible desprender la instrumentación constitucional de un sistema de servicios públicos montados sobre las dos ideas siguientes:

a) el reconocimiento y la protección de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, sin perjuicio del respeto de los otros derechos igualmente comprometidos.

b) la consagración de un plexo de potestades estatales orientadas, primordialmente, a la regulación y el control, cuyo sentido radica en la protección y el respeto de tales derechos, con independencia de otras potestades orientadas a la gestión del bien común.

La reforma de 1994 hace explícitos criterios de intervención estatal que hasta ese momento sólo resultaban de decisiones legislativas y pronunciamientos jurisprudenciales concebidos al amparo de un método dinámico y, en ocasiones, mutante de interpretación constitucional (Oyhanarte).

Comadira y Escola entienden que no es dudoso que se buscó configurar un Estado garante del desarrollo humano, el crecimiento económico y la justicia social y, por ende, conformador de la realidad social en ese marco teleológico. Los arts. 42 y 75 inc. 18 y 19, son en este aspecto, elocuentemente reveladores.²⁶

²⁵ COMADIRA, ESCOLA y COMADIRA (2012) p.589-590.

²⁶ COMADIRA, ESCOLA y COMADIRA (2012).

El sistema de transporte de pasajeros como servicio público en la República Argentina

Se dijo que afirmar- en términos académicos-que el transporte de pasajeros constituye un servicio público no implica otra cosa que sostener una concepción de antiguo arraigo en nuestro sector, legislativamente consagrada en 1937, cuando se sanciona la ley 12.346, y por cierto, ligada en forma indiscutida a la evolución del sistema de transporte en nuestro país.

Pocas instituciones jurídicas como ésta han sido capaces de soportar de manera inmutable, aun en la emergencia, los profundos cambios operados en la economía.

Transporte de pasajeros y servicio público constituyen, pues, dos términos de una relación jamás disociada, y que tienden a perdurar en el tiempo, pese a las sucesivas reformas de los régimenes regulatorios de aplicación en la materia.

Y, más aún, su conceptualización no surge sólo de la voluntad legislativa o de una mera declaración de la Administración, de la publicatio –tal como se la conoce administrativamente- sino de su propia naturaleza y caracteres jurídicos.

El servicio público de transporte por automotor se ha desarrollado en la Argentina en un marco de competencia regulada, donde la oferta de servicios, por parte de uno o más prestadores sobre una misma traza o corredor, era medida en función de las necesidades públicas detectadas y previsibles, y donde el equilibrio económico relativo del sistema radicaba en armonizar la rentabilidad positiva, en términos reales del prestador del servicio, con la calidad de las prestaciones garantizadas a los usuarios y comprometidos en su gestión.²⁷

Clasificación de los Servicios Públicos según su naturaleza: Propio (directo e indirecto), Impropio, Virtual²⁸

Atendiendo a lo ya desarrollado, la noción de servicio público es una de las más discutidas, y posiblemente no exista una más imprecisa.

El concepto de “servicio público” es uno de los conceptos del derecho administrativo que precisa adaptarse a la luz de los cambios que se vienen operando en el proceso de transformación del Estado, que como consecuencia de las privatizaciones, ha apelado a los particulares para la satisfacción de necesidades públicas.

De ese, modo ha cobrado vigencia el principio de “subsidiariedad”, limitándose la gestión estatal a los casos en que la iniciativa privada falte o sea insuficiente.

Estamos hablando del “servicio público propio” (titularidad del Estado) , pero que los presta a través de un particular mediante una “delegación de su ejercicio”, que se efectúa por el contrato de concesión (servicio público propio “indirecto”).

²⁷ ESTRADA DE ORELLANA (2012).

²⁸ GRUNAUER DE FALÚ (2012).

Con ello el Estado no abdica de su misión fundamental ni abandona la titularidad del servicio.

Su actuación se concentra ahora en el control de la actividad prestacional de los particulares y sobre todo en el dictado de las regulaciones que establecen reglas, principios y obligaciones inherentes al servicio público, que obran como el marco que acota la libertad de los concesionarios y licenciatarios.

Por otro lado el concepto de “servicio público” constituye el instrumento adecuado para regir la gestión privada de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades primordiales de la comunidad, de naturaleza económica, en la medida en que se garanticen los derechos de los prestatarios y el interés de los usuarios o clientes (servicio público impropio).

Debido a esta situación algunos autores consideran que el concepto de “servicio público” se encuentra en crisis y creen oportuna su eliminación a los efectos de resolver los problemas que plantea la gestión privada en esta clase de actividades.

Que el concepto se encuentre en crisis no implica su desaparición que debe reformularse, más bien ningún concepto debe ser tomado de manera absoluta, algunas actividades que son privadas no pueden ser consideradas como un servicio público, tampoco puede considerarse como servicio público a toda actividad del Estado, ni a toda actividad administrativa del Estado.

De manera tal que, para dar solución a algunos de los problemas que se plantean (especialmente los del transporte de pasajeros), deben clarificarse algunos conceptos referidos al “servicio público”.

Cuáles son las condiciones de la vida social necesarias al conjunto de los habitantes, se resuelve conforme a la realidad histórica de cada lugar o país en cada momento de su historia, es decir, las aplicaciones del bien común dependen de contingencias de tiempo y lugar, de la variedad de psicologías populares y del grado de perfección técnica del Estado encargado de promoverlo (de allí partirá ineludiblemente el concepto de “servicio público propio”).

Serán las circunstancias entonces, las que justificarán que una actividad sea considerada un “servicio público”, circunstancias éstas que pueden ser muy variadas.

En estas cuestiones la decisión gubernamental debe ser prudencial.

En consecuencia, la respectiva decisión se justificará cuando, en las circunstancias concretas, la exijan motivos de manifiesta y notoria necesidad de bien común.

Julio Oyhanarte expresa: “la presencia o la ausencia del servicio público depende por entero de una decisión legal, lato sensu que puede ser expresa o tácita” y “la circunstancia de decidir si una determinada actividad constituye un servicio público propio significa encuadrarlo dentro del ámbito de la función administrativa, no pudiendo los particulares ejercerlo “iure proprio”.

De lo transcripto es importante destacar, que si la actividad es considerada un servicio público propio, porque satisface notoria y manifiestamente necesidades de bien común el titular es el Estado, y si los particulares la ejercitan lo hacen mediante “una delegación”, jamás son los titulares dado que se delega su

prestación, no su titularidad.

De allí que la prestación del servicio público debe en principio estar a cargo de entidades estatales sin que nada obste jurídicamente, a que se delegue esta actividad a los particulares, que puede realizarse mediante el régimen de la concesión.

En el primer caso estaremos en presencia de un “servicio público propio directo” (por ej. Policía), en el segundo caso se trataría de un “servicio público propio indirecto” (por ej. servicio público de transporte de pasajeros prestados por ómnibus regulares)

El “servicio público” ¿supone que necesariamente debe tratarse de una actividad administrativa?

Sí, para que exista un servicio público propio debe haber cierta actividad de la administración, y ella debe estar destinada a satisfacer el “interés público” o “interés colectivo” (según el autor que se tome en cuenta).

Referido a la actividad administrativa en sí, cabe agregar al concepto que no toda ella constituye servicio público, y ello porque debe distinguirse servicio público de “función pública”.

En el último supuesto ingresaríamos a la función de los poderes judicial y legislativo, que si bien forman parte de la “actividad administrativa” no integran el concepto de servicio público, sino de “función pública”. Ellos forman parte de la potestad del estado, junto a la actividad administrativa, entendida ésta como el ejercicio de su soberanía (defensa, seguridad, justicia, legislación).

El servicio público representa, en cambio, una actividad material y técnica puesta al servicio de los particulares. Constituye en todos los casos la prestación de algún servicio.

La actividad administrativa que constituye servicio público tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de interés colectivo.

Es necesario distinguir la necesidad general, de la colectiva.

La alimentación, por ejemplo es una necesidad general, desde el momento que la sienten todos los hombres.

El transporte colectivo, en cambio, es necesidad colectiva pero no general, dado que en tanto algunos lo necesitan, otros no pues utilizan sus propios medios de desplazamiento.

El concepto de necesidad colectiva debe referírsele al de una necesidad sentida por una porción apreciable del respectivo conglomerado de personas.

Esas necesidades colectivas se satisfacen mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y continuas.

La definición comúnmente aceptada por nuestra doctrina de “servicio público”, es la que nos brinda Villegas Basavilbaso, que dice: “Toda la actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de necesidades colectivas”.

A los efectos del presente estudio es pertinente la definición descripta que nos da Ariño Ortiz: “Servicio público es la actividad administrativa, indispensable para la vida social, de prestación al público, asumida en exclusividad por el estado, bajo un régimen jurídico público, cuyos caracteres son la regularidad, continuidad,

obligatoriedad, mutabilidad e igualdad”.

En los servicios públicos el particular actúa siempre como “usuario” de los mismos. La prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y está constituida por la realización de un servicio o el uso de un medio técnico etc., por lo que no integra el concepto de “servicio público”, aquella actividad administrativa ejercida por el Estado en su función de soberano.

Algunos autores, entre los que se destaca Marienhoff distinguen el servicio público en “propio” o “impropio”. Otros no comparten el criterio.

El “propio” es aquel que satisface necesidades colectivas y que presta el Estado directa o indirectamente a través de particulares.

El “impropio”, es aquel que satisface en forma más o menos continua, necesidades “colectivas”, pero no es el Estado quien lo presta, o lo concede, porque no es su titular, simplemente lo reglamenta. Lo presta un particular que es su titular y se denominan actividades individuales de interés público.

Para que se considere un servicio público “impropio” se requieren los siguientes requisitos:

- 1) Actividad dirigida al público sin distinción de personas.
- 2) Obligatoriedad de una tarifa
- 3) Acto administrativo en virtud del cual se establece su ejercicio (autorización)

La diferencia fundamental entre el propio y el impropio lo constituye la falta de regularidad y de continuidad en la prestación del servicio, cuando es impropio.

Para prestar los llamados “servicios impropios” o servicios privados de interés público, se requiere una autorización, sujetándose el autorizado a las medidas de policía o de reglamentación que disponga la administración.

¿Puede una actividad particular que interese a la colectividad, que presenta un carácter suficientemente claro de interés general y ella no ha sido erigida por ley en servicio público, transformarse servicio público, por decisión de la administración? A mi criterio, no.

Ello, porque los servicios particulares para ser considerados “públicos impropios” deben estar necesariamente creados por ley y reglamentados por el Estado.

Existe una teoría denominada del “servicio público virtual”, elaborada por la doctrina francesa, que sí permite al Estado transformar una actividad privada en servicio público. Para esta teoría si una actividad presenta un carácter suficientemente claro de interés general y ella no ha sido erigida por ley en servicio público, constituye un “servicio público virtual”.

Permite a la administración imponer al particular condiciones de servicio público. La diferencia con el S.P. impropio es que en el virtual se requiere que la actividad se esté prestando en bienes del dominio público.

Los requisitos para el “servicio público virtual” según la teoría francesa son:

- La necesidad de una autorización, que se prestará para el ejercicio de actividades en bienes del dominio público,
- Que la actividad que se preste sea de interés general,
- La existencia de un régimen especial consistente fundamentalmente

en la necesidad de realizar determinadas prestaciones y de someter a tarificación la actividad que se desarrolla.

Esta teoría del “servicio público virtual”, que permite al estado transformar a una actividad privada en un servicio público, presenta el peligro de abandonar a la administración las prerrogativas del Poder Legislativo y en lugar de limitar la creación de los servicios públicos tiende a facilitarla.

Con el criterio de esta teoría podría la administración, considerar a la agricultura por ejemplo de interés general y erigirla en un servicio público, e imponerle la reglamentación que considerase apropiada, en perjuicio de los derechos del administrado, y se trataría de una restricción al ejercicio de toda actividad lícita.

Para la mayoría de los autores argentinos esta teoría es inaceptable por ser subjetiva, vaga, arbitraria e invasora de los poderes legislativos. Sólo acepta que en esos supuestos el estado reglamente el ejercicio de la actividad, fijando precios, vigilando las ventas etc., pero ello no la convierte en un servicio público.

De lo que concluimos que no se puede asimilar el concepto de servicio público impropio, con el de servicio público virtual.

En otras palabras:

1) los “servicios públicos virtuales”, el particular ejerce un derecho individual, la actividad es de interés general realizada en bienes del Estado, los crea la propia administración,

2) los “servicios públicos impropios” el particular ejerce un derecho individual, aunque sujeto a autorización y reglamentación, los crea la ley,

3) los “servicios públicos propios indirectos” el particular ejerce un derecho delegado por el estado y no pueden actuar sino en mérito a una delegación del mismo, que puede efectuarse mediante la concesión de éste.

El servicio público propio y el impropio tienen diferente naturaleza y regímenes.

Los llamados “servicios públicos impropios” se han denominado en doctrina: “actividades individuales de interés público” o “servicios de interés público”.

Se utiliza esta terminología porque la posición de los particulares que ejercen estas actividades es distinta de aquellos que explotan servicios públicos.

Como lo expresara en párrafos anteriores, para prestar los denominados “servicios públicos impropios” o “servicios de interés público” se requiere una autorización previa de la administración, sujetándose el “autorizado” a las medidas de policía que disponga la administración.

La sujeción que deben aceptar los “autorizados”, a mi humilde criterio no basta para transformar su actividad en un “servicio público”, aunque se lo denomine “impropio”.

El régimen jurídico de los “servicios públicos” es distinto de los “servicios de interés público”.

En los “servicios públicos”, el titular es el Estado, y cuando son indirectos son “concedidos”, o sea prestados por particulares por concesión de la administración, salvo casos de excepción, previa licitación pública. Es ésta quien

fijará las tarifas, los horarios, el lugar de prestación del servicio, regularidad, material rodante, sanciones por la falta de cumplimiento del servicio etc.

Por el contrario, en los servicios de “interés público” (o “servicios públicos impropios”) el titular es un particular, por lo que habrá una reglamentación a la prestación, por ejemplo en cuanto a la fijación de tarifas, pero no se establecerá el horario, el lugar de la prestación, la regularidad del servicio, etc. En este último supuesto el particular no está obligado a realizar todo el transporte que se les solicite, como debieran hacerlo si se tratara de un servicio público. Pero, para poder prestarlo, necesitan “autorización” del poder administrador, sujetándose el autorizado a las medidas de policía que disponga el autorizante.

Y ello es así porque la actividad privada, de interés público tiene una relevancia que trasciende los términos estrictos del interés privado y deben ser tenidas en consideración para la consecución directa de fines públicos, pero ello no los transforma en servicios públicos.

Caracteres de los servicios públicos propios propios e impropios²⁹

Previo al encuadre jurídico según su naturaleza, de los distintos tipos de transportes, debemos enumerar los caracteres de los servicios públicos propios e impropios, que nos permitirán efectuar el encuadre en cada uno de los casos.

Se dice que los “servicios públicos propios” deben reunir los siguientes caracteres:

- Titularidad del Estado
- Continuidad.
- Regularidad.
- Igualdad.
- Generalidad.

Titularidad del Estado: o sea que la actividad “es del Estado” porque satisface intereses colectivos de la comunidad, pertenece a él, quien podrá ejercerla en nombre propio (“directo”) o delegar su ejercicio en los particulares (“indirecto”)

Continuidad: quiere decir que la prestación no puede paralizarse ni interrumpirse, ya que se ha establecido a favor de toda la comunidad.

Regularidad: es regular cuando se cumple en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente. Este carácter se vincula con los reglamentos de orden interno que constituyen normas administrativas para su funcionamiento.

Igualdad: el servicio debe prestarse en igualdad de condiciones, pero ello no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación. La prestación debe ser igual para todos los habitantes que dentro de una misma situación estén en condiciones de solicitar su beneficio. Tiende a evitar la discriminación en la prestación del servicio.

Generalidad: el servicio debe ser para todas las personas y no para determinadas personas. El servicio no puede negarse a aquellas personas que lo

²⁹ GRUNAUER DE FALÚ (2012).

soliciten, si están en condiciones reglamentarias.

Los “servicios públicos impropios”, por el contrario, deben reunir los siguientes caracteres:

- La titularidad de la actividad le pertenece al particular.
- La actividad está dirigida al público, sin distinción de personas.
- La actividad debe estar autorizada previamente por el Estado mediante un acto administrativo (permiso o licencia).
- La actividad no es continua.
- La actividad no es regular.
- El estado reglamenta la actividad mediante la fijación de tarifas y otros requisitos reglamentarios.

Clasificación de los servicios públicos propios en general:³⁰

a) Por la titularidad del servicio:

Según que el titular de la prestación del servicio sea el Estado nacional, provincial o municipal. Se refieren siempre a una entidad territorial.

b) Por la forma de su ejercicio:

Los servicios públicos pueden prestarse en forma monopólica por el Estado (directos) o en concurrencia con los particulares, por delegación (indirectos).

c) Por su naturaleza:

Serán “propios”, “improperios”, y para el caso del derecho francés se agregaría el “virtual”.

Régimen jurídico del servicio público:

a) Propio:

La actividad está asegurada por un régimen jurídico especial, de derecho público para permitir que quien desarrolla pueda satisfacer mejor las necesidades colectivas.

Existe un régimen jurídico de protección especial de su prestación con inmunidades y prerrogativas especiales, tanto de la administración en relación con los titulares de cada gestión, como del servicio frente a los terceros. Goza de una protección especial:

En su régimen interno (fiscal, laboral, procesal, de protección de sus bienes) el régimen es siempre especial y de derecho público.

En ciertos servicios, el régimen jurídico es mixto, pues une el derecho privado (entre el sujeto que presta el servicio y los usuarios) y el derecho público (relación entre quien presta el servicio y el Estado) ello es así para una parte de la doctrina (tesis mixta).

Para otro sector doctrinario, ambas relaciones pertenecen al derecho público (publicista) en virtud de la situación estatutaria, reglamentaria o legal que rige el servicio.

³⁰ GRUNAUER DE FALÚ (2012).

Para Weil, los servicios públicos industriales y comerciales están sometidos al derecho privado por su semejanza con las actividades privadas similares; pero en cada caso hay que analizarlo sin poder dar pautas generales.

Cuando la gestión o prestación del servicio se efectúa por un particular y se trata de servicios normalmente comerciales, industriales o asistenciales, la relación es de derecho privado mixto.

Para dilucidar la cuestión es fundamental recordar la noción expresada de lo que se considera: “Servicio Público Propio”, y que el mismo podía ser prestado por el Estado en forma directa o por particulares indirectamente.

El primer caso no presenta problemas. Es el segundo el que plantea los interrogantes.

El particular que efectuará la “gestión del Servicio Público Propio”, lo podrá hacer a través de un contrato de concesión (contrato de derecho administrativo) que es un acto en virtud del cual “el Estado transfiere a un particular un poder de la administración pública”.

Es la doctrina de la “delegación de poder”, el Estado conserva el poder, pero lo delega en el particular quien los ejercerá en nombre y por cuenta propia.

La prestación del concesionario al usuario, responde siempre de un interés público y cuando el usuario decide usar o tomar el servicio, su situación es legal y reglamentaria. Una vez admitido, el usuario efectivo tiene derecho a que se le proporcione el servicio en las mejores condiciones posibles, llegando la doctrina hasta concederle algún derecho a indemnización, cuando sufra algún perjuicio con motivo del funcionamiento de dicho servicio.

El que debe prestarse con eficiencia y regularidad, siempre hablando del propio.

En Argentina, Marienhoff se ubica en la doctrina del “derecho público concedido”, o sea que, a pesar de tal concesión el derecho o servicio, sigue siendo “público”, de ahí que los principios esenciales de éste tengan plena vigencia en el ámbito de la concesión.

La concesión de Servicio Público (propio) es un “contrato administrativo” por razón de su objeto; y las reglas generales de tales contratos gobiernan la concesión. Pero como en todos los contratos y actos administrativos, se consideran “parte” en ellos a las personas a quienes pueden alcanzarles sus “efectos”, corresponde, entonces, mencionar también como sujetos de esta relación a los usuarios.

La relación de derecho creada por razón del Servicio Público objeto de concesión, es de derecho público y se crea entre el Estado (que es quien directa o indirectamente presta el servicio) y los usuarios que lo reciben, “sin perjuicio” de otras relaciones de derecho privado que puedan crearse con “motivo u ocasión” de la concesión (por ejemplo: un contrato de transporte).

Sostenemos que las relaciones que no afecten al núcleo central de la delegación; quedarán regidas por el derecho privado.

En definitiva, será el legislador quien determine el régimen jurídico adecuado de los Servicios Públicos y por ende, de la concesión de Servicios Públicos, con independencia de los criterios que adjudican un régimen jurídico

derivado de la naturaleza de las actividades en examen.

Deberemos estar al tipo de legislación que adopte el Estado, para saber si nos ubicamos en el campo contractual o público.

Las relaciones del concesionario con el usuario, no podrán prescindir del régimen del derecho público cuando se trata de la prestación “objeto” del contrato de concesión, ya que actúan como delegados del Estado. Pero cuando esas relaciones salen de ese ámbito, aún cuando sean consecuencia de aquella pueden ser de derecho privado y serán examinadas contractualmente.

• Así los contratos que tuvieren por objeto “satisfacer necesidades del Servicio Público”, pero que no tienen por objeto la “ejecución” misma del Servicio Público, no pertenecen al régimen del derecho público, no sería un contrato de derecho administrativo, sino privado.

En consecuencia, tratándose de un Contrato relacionado con un “Servicio Público”, aquel será “administrativo”, cuando la actividad o prestación del contratante sin ser personal y directa en la “ejecución” y “funcionamiento” del servicio, sea no obstante, “indispensable” o “esencial” para que tenga lugar dicha ejecución y ese funcionamiento del servicio.

A título de ejemplo es contrato administrativo cuando el contratante se obliga a proveer el combustible necesario para el ómnibus afectado al Servicio Público de Transporte de Pasajeros, pero no sería administrativo el contrato por el cual una persona se encarga de proveer los víveres a los pasajeros de dicho ómnibus.

En el primer caso el servicio, no puede funcionar, en el segundo sólo quiere satisfacer necesidades o conveniencias del mismo.

Si es o no esencial para el funcionamiento, constituye una cuestión de hecho, que debe dilucidarse en cada caso concreto.

La explotación del Servicio Público la hace el concesionario a su propia costa y riesgo; por lo que la responsabilidad que derive de hechos que concreten “ejercicios” de la concesión, le corresponde al concesionario.

b) Impropio:

En estos “servicios de interés público” o “Servicio Público Impropios”, y no Servicio Público (como antes lo manifestamos) el régimen jurídico será diferente.

Ello es así, porque en los Servicios Impropios o “de interés público” la administración se limita a autorizar, y a reglamentar el ejercicio de la actividad. Pero la actividad es efectuada por el particular.

La titularidad de la actividad la tiene el particular que la ejercita, no ha sido “delegada” por el Estado. Se trata de una actividad “impropia”, caso en el cual debemos reconocer que las relaciones entre el “concesionario” (permisionario o licenciatario) puedan ser de derecho privado, sin perjuicio que en algunos aspectos pueda concurrir el derecho privado, o el derecho público, como el control del Estado sobre personas y cosas para asegurar el eficiente funcionamiento del servicio, aún cuando se persigan objetivos de desregulación e instalación de mecanismos del Estado.

Forma de Prestación Indirecta de Servicio Público: sistemas de explotación³¹

a) Concesión:

En ella el Estado permanece titular del servicio pero transfiere su explotación a un particular, que corre con los riesgos económicos de la empresa, obtienen por ello una retribución llamada “tarifa”, que es la abonada por los usuarios y fijada por el Estado.

En la concesión, se deslindan los conceptos de titularidad (que es conservada) y ejercicio (que es delegada).

Históricamente fue la primera forma de participar del sector privado en la gestión del Servicio Público.

La concesión implica un doble carácter; es a la vez, un derecho que su titular puede ejercitar en su propio interés y una función que le delega el Estado para prestar un servicio de interés colectivo.

La administración podrá disponer las modificaciones que aconseja el interés público (mutabilidad). La empresa concesionaria de un servicio público no puede suspender o reducir la prestación, sin el consentimiento de la administración (continuidad) y debe prestarla conforme a la reglamentación (regular) y para todos los usuarios considerados iguales (igualdad).

Como delegado, el concesionario de poderes de policía, puede hacer cumplir a los usuarios los reglamentos que regulan el servicio público.

La administración conserva la facultad de controlar las tarifas de utilización del servicio.

¿Cabe aplicar al campo del servicio público propio la idea de “libertad de empresa”?

El servicio público supone la titularidad pública de la actividad, cuya mera gestión recibe el concesionario por contrato de concesión, lo que niega el derecho a otros sujetos a emprender tal actividad; porque no se encuentra dentro del régimen del mercado.

El servicio público en la ciudad de San Miguel de Tucumán

La provincia de Tucumán se ubica entre los paralelos 26° y 28° de latitud sur y los meridianos 64° y 68° de longitud sur, su superficie es de 22.524 km2.

En los últimos 20 años la población de la provincia de Tucumán aumento un 26.80% lo que significó un paso de 1.142.105 habitantes en 1991 a 1.448.200 habitantes en 2010.

El siguiente gráfico muestra el incremento poblacional de nuestra provincia desde el año 1980 al año 2011, de acuerdo a los últimos censos.

³¹ GRUNAUER DE FALÚ (2012).

Población de la Provincia de Tucumán censada en los años 1980, 1991 y 2001

Tucumán 1980: Población por sexo y edad

Edad	Total	Sexo	
		Varones	Mujeres
Total	972.655	481.536	491.119
0-4	138.157	69.263	68.894
5-9	110.379	55.416	54.963
10-14	97.115	49.044	48.071
15-19	89.246	43.225	46.021
20-24	86.565	41.675	44.890
25-29	79.979	39.823	40.156
30-34	65.580	32.947	32.633
35-39	52.747	26.240	26.507
40-44	46.423	22.868	23.555
45-49	45.655	22.493	23.162
50-54	42.334	20.953	21.381
55-59	35.506	17.840	17.666
60-64	25.788	12.763	13.025
65-69	21.850	10.760	11.090
70-74	16.226	7.771	8.455
75-79	10.535	4.971	5.564
80-84	5.343	2.301	3.042
85 y más	3.227	1.183	2.044

Tucumán 1991: Población por sexo y edad

Edad	Total	Sexo	
		Varones	Mujeres
Total	1.142.105	561.101	581.004
0-4	131.127	66.207	64.920
5-9	128.582	64.662	63.920
10-14	137.988	69.277	68.711
15-19	109.243	53.540	55.703
20-24	90.967	44.245	46.722
25-29	80.677	39.052	41.625
30-34	78.495	37.919	40.576
35-39	76.022	37.671	38.351
40-44	64.942	32.673	32.269
45-49	50.294	24.933	25.361
50-54	43.438	20.906	22.532
55-59	40.871	19.425	21.446
60-64	37.761	17.971	19.790
65-69	28.170	13.289	14.881
70-74	18.774	8.608	10.166
75-79	12.904	5.802	7.102
80-84	7.303	3.132	4.171
85-89	3.271	1.339	1.932
90-94	1.023	353	670
95 Y MAS	253	97	156

Tucumán 2001: Población por sexo y edad

Edad	Total	Sexo	
		Varones	Mujeres
Total	1.338.523	657.542	680.981
0-4	145.595	73.742	71.853
5-9	146.029	73.772	72.257
10-14	134.516	68.235	66.281
15-19	125.087	62.939	62.148
20-24	134.483	66.844	67.639
25-29	99.181	48.715	50.466
30-34	81.888	39.904	41.984
35-39	76.607	36.998	39.609
40-44	75.851	36.630	39.221
45-49	72.359	35.564	36.795
50-54	63.518	31.546	31.972
55-59	45.232	21.948	23.284
60-64	38.411	18.061	20.350
65-69	33.243	15.051	18.192
70-74	28.846	12.720	16.126
75-79	19.307	8.110	11.197
80-84	10.594	4.088	6.506
85-89	5.358	1.888	3.470
90-94	1.897	630	1.267
95-99	470	146	324
100 y más	51	11	40

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Viviendas 1980 y 1991.

INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Es importante destacar que este crecimiento no se hizo de manera homogénea en toda la provincia, sino que los mayores incrementos se registraron alrededor de la Capital, es decir, en las localidades y departamentos que limitan con el departamento de San Miguel de Tucumán.

Población por sexo y edad por departamento. Provincia de Tucumán 1980, 1991 y 2001.

Departamento	Población Censo 1980			Población Censo 1991			Población Censo 2001		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	972.655	481.536	491.119	1.142.105	561.101	581.004	1.338.523	657.542	680.981
Burruyacú	28.169	15.215	12.954	29.064	15.632	13.432	32.936	17.296	15.640
Cruz Alta	112.451	57.260	55.191	131.860	65.907	65.953	162.240	81.000	81.240
Chicligasta	56.147	28.356	27.791	63.553	31.661	31.892	75.133	37.233	37.900
Famaillá	25.164	13.134	12.030	26.641	13.636	13.005	30.951	15.584	15.367
Graneros	10.718	5.581	5.137	11.834	6.342	5.492	13.063	6.934	6.129
Juan B. Alberdi	20.330	10.109	10.221	24.368	12.093	12.275	28.206	13.979	14.227
La Cocha	11.796	6.327	5.469	14.614	7.762	6.852	17.683	9.186	8.497
Leales	46.705	24.207	22.498	47.311	24.536	22.775	51.090	26.111	24.979
Lules	37.776	19.322	18.454	44.698	22.389	22.309	57.235	28.605	28.630
Monteros	49.921	25.362	24.559	51.863	25.938	25.925	58.442	29.124	29.318
Río Chico	42.107	21.387	20.720	46.160	22.983	23.177	52.925	26.421	26.504
Capital	395.373	187.016	208.357	473.271	223.757	249.514	527.607	250.954	276.653
Simoca	31.223	16.341	14.882	30.524	15.971	14.553	29.932	15.528	14.404
Tafí del Valle	7.909	4.031	3.878	11.449	5.992	5.457	13.883	7.250	6.633
Tafí Viejo	57.837	28.354	29.483	79.306	39.084	40.222	108.017	53.076	54.941
Trancas	11.270	5.908	5.362	11.977	6.323	5.654	15.473	8.075	7.398
Yerba Buena	27.759	13.626	14.133	43.612	21.095	22.517	63.707	31.186	32.521

Fuente: INDEC: Censos de Población y Vivienda 1980, 1991 y 2001

A título de ejemplo, el departamento de Yerba Buena tuvo una variación poblacional del 70,19% convirtiéndose en la actualidad en la segunda ciudad más importante en la provincia y en la cual se destacan las actividades comerciales y residenciales.

Por otra parte, encontramos el departamento de Tafí Viejo, que se encuentra segundo en el ranking de crecimiento, siendo uno de los distritos más importantes. En él se han ubicado numerosos emprendimientos productivos como así también residenciales, entre los cuales podemos destacar la construcción del Barrio Lomas de Tafí que cuenta con aproximadamente 5000 viviendas.

Por lo cual, podemos ver que la población de la provincia se incrementa de manera centralizada, lo que implica una permanente migración hacia el área metropolitana, porque en ella pueden encontrar mejores condiciones de vida u oportunidades laborales³².

La expansión de la urbanización de la capital hacia localidades vecinas, producida en los últimos cincuenta años, dio como resultado la conurbación de San Miguel de Tucumán con otros cinco municipios: Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes, Banda del Río Salí y Las Talitas y —parcial o totalmente— con una

³² DAMI (2012) p. 5.

docena de otras jurisdicciones menores constituidas en comunas rurales que, en conjunto, abarcan casi 1.200 km² (5,3% de la superficie provincial).

Ello dio origen a la denominada Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán (AMeT), conglomerado de aproximadamente 870.000 habitantes (65% del total provincial) conformado por los municipios y comunas rurales aledaños (parte del mismo denominado Gran San Miguel de Tucumán (GSMT) por el INDEC en los censos nacionales) y del que la ciudad de San Miguel de Tucumán constituye el centro geográfico, histórico y funcional.

Desde el punto de vista geográfico el AMeT se encuentra en la zona de transición entre la montaña y la llanura, entre dos barreras naturales: al este el Río Salí y al oeste las Sierras de San Javier, pertenecientes a la cadena montañosa del Aconquija.

Se reconocen en su territorio distintas formaciones. Coexisten en este ámbito áreas urbanas donde las características del medio natural han sido muy modificadas, áreas rurales de uso agrícola intensivo con cultivos principalmente de caña de azúcar y citrus, además hortalizas y floricultura y espacios naturales de alto valor ecológico que representan el soporte natural del que depende el equilibrio de la aglomeración.

La Ciudad de San Miguel de Tucumán representa el 7,6 % del Área Metropolitana, pero en ella reside prácticamente el 61% de la población del conjunto, poniendo en evidencia que de los centros urbanos más importantes, el núcleo lo constituye el Municipio Capital que actúa como centro polifuncional con niveles de servicios de alta complejidad y especialización que conviene enfatizar.

La Banda del Río Salí, al este, y Yerba Buena, al oeste, constituyen los apéndices más importantes de la ciudad de San Miguel de Tucumán, conformando las prolongaciones físicas y funcionales principales, ya que hay otras de menor jerarquía como Las Talitas, Los Pocitos, El Manantial, etc.

Mientras que La Banda del Río Salí muestra una tendencia a confundirse con la Capital dado que al igual que ésta (aunque de inferior jerarquía y con rasgos propios) constituye un complejo industrial, residencial y comercial; Yerba Buena, por el contrario parece inclinarse a permanecer diferenciada ya que su carácter es predominantemente residencial con algunos usos compatibles con vivienda.

Tafí Viejo es el centro urbano de la AMeT que más cerca se encuentra del Gran San Miguel de Tucumán y tiene sus posibilidades de expansión condicionadas hacia el oeste, norte y este por las fuertes pendientes, quedando como única posibilidad el sudeste, que conduce a San Miguel de Tucumán.

Estas posibilidades de expansión y la inclinación de Tafí Viejo de mantener una estrecha relación con San Miguel de Tucumán permite suponer que en el futuro es previsible que ambas manchas urbanas se integren.

De lo expresado, surge claramente la importancia que detenta el Área que no sólo determina el rol que le cabe en el ámbito provincial sino que la hace aparecer como cabeza principal del contexto regional del NOA (Noroeste Argentino) y como el centro urbano más relevante del país desde Córdoba al norte.

La ciudad de San Miguel de Tucumán, ubicada a 431 msnm entre los paralelos 26 y 28 de latitud Sur y los meridianos 64 y 68 de longitud Oeste

(26°49'60"S, 65°13'00"O), es la ciudad cabecera del aglomerado y la capital de la provincia de Tucumán.

El alto crecimiento poblacional de San Miguel de Tucumán y de las localidades vecinas, aparejado a la intensiva ocupación de las tierras al interior de los municipios y en sus bordes administrativos, transformó al asentamiento en una estructura conurbada de alto dinamismo funcional que se extiende más allá de los límites administrativos de cada municipio, afectando total o parcialmente a siete departamentos: Burruyacu, Capital, Cruz Alta, Leales, Lules, Taffí Viejo, y Yerba Buena y a una serie de jurisdicciones menores (comunas rurales). Los Departamentos de La Capital y Cruz Alta concentran más de la mitad de la población y de los hogares de la provincia.³³

El total del área urbanizada muestra una estructura de relaciones fuertemente polarizadas, cuyo foco es el área central de San Miguel de Tucumán conformada por las avenidas: Alem, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Sáenz Peña, Roca, Néstor Kirchner y su periferia inmediata. Esto se debe a la gran concentración de actividades y servicios, que conforman la zona de mayor mercado de trabajo y donde la oferta de servicios es altísima.

De acuerdo a esta estructura los distintos núcleos o sectores que conforman el área tienen una tendencia a unirse y desarrollarse en dirección de las principales vías de comunicación y de los sectores que ofrecen menor resistencia.

Toda forma de relación o intercambio se realiza a través del foco dominante del área central acentuando aún más el esquema radial que ha sido denominador común en el desarrollo de nuestras ciudades. De tal manera los servicios generales de infraestructura responden en principio a ese esquema, dejando marcados bolsones en los que la densidad de servicios es mínima y condenando a esas zonas a un desarrollo más lento.

La demanda de transporte público en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán y su zona de influencia se caracteriza por la concentración de flujos con origen o destino al Área Central de la ciudad, pues esta es origen o destino del 74% de los viajes que se producen en la mencionada región. El microcentro de la ciudad es del 22%³⁴.

1) El transporte público colectivo

En el transporte público colectivo que sirve al área de estudio se diferencian tres tipos de líneas:

- Líneas urbanas
- Líneas suburbanas
- Líneas interurbanas

Las líneas urbanas desarrollan la totalidad de su itinerario dentro del municipio y dependen de la municipalidad de San Miguel de Tucumán.

Las líneas suburbanas sirven a municipios y localidades de la periferia de San Miguel de Tucumán, si bien en su itinerario dentro del municipio Capital

³³ DAMI (2012) p. 7, 10 y 11.

³⁴ DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMBIENTAL (2008).

realizan servicios urbanos, en competencia con las líneas urbanas y dependen del gobierno de la provincia.

Las líneas interurbanas conectan localidades situadas fuera de la periferia del Área Metropolitana con San Miguel de Tucumán. Disponen de una única parada en la terminal de autobuses, pudiendo atender algunas relaciones internas en los municipios. Dependen de la provincia.

• **Red de transporte público colectivo urbano:** La estructura de la red de transporte público urbano es básicamente radial, configurada por 12 líneas con recorridos diametales que cruzan el microcentro, con la excepción de las líneas 18 y 19 que son circulares con recorridos por principalmente por avenidas y sirven marginalmente al microcentro desde Av. Avellaneda.

Ocho de las doce líneas diametales se convierten en 26 ramales, los menos presentan itinerarios con ligeras variantes en su recorrido, pero en la mayoría de los casos los itinerarios se presentan claramente diferentes, con algunos tramos comunes en la zona central, pues sirven a barrios periféricos diferentes y utilizan vías distintas en la zona central.

• **Red de transporte público colectivo suburbano:** En la red de transporte suburbano se integran las líneas que unen San Miguel de Tucumán con localidades y municipios de la periferia de San Miguel de Tucumán (Corona Metropolitana).

Estas líneas, en su itinerario dentro de San Miguel de Tucumán, realizan servicios urbanos, es decir, transportan viajeros con origen y destino dentro del municipio, en competencia con líneas urbanas.

Dentro de las líneas de transporte suburbano cabe diferenciar:

- Líneas suburbanas de piso urbano
- Líneas suburbanas convencionales

Las líneas suburbanas de piso urbano se pueden considerar como prolongaciones de las líneas urbanas, con un amplio recorrido urbano y sin obligación de parada en la terminal de autobuses, si bien algunas líneas paran en la terminal de autobuses.

Las líneas suburbanas convencionales tienen un recorrido urbano más reducido que las líneas suburbanas de piso urbano, y tienen obligación de parada en la terminal de autobuses.

El recorrido urbano tiene sensiblemente mayor peso que el recorrido suburbano, y en su recorrido urbano funcionan como una línea urbana, cruzando el microcentro como las líneas urbanas, y todas pasan por la terminal de autobuses, excepto la línea 101.

Las líneas suburbanas de piso convencional conectan San Miguel de Tucumán con los municipios y localidades próximas integradas en el Gran Tucumán.

Si bien tiene obligación de tener parada en la terminal de autobús, tienen un recorrido urbano que se apoya en un anillo periférico al Microcentro, que sólo sirven de forma marginal desde Avda. Avellaneda.

En estas líneas, el recorrido fuera de San Miguel de Tucumán tiene en general mayor peso que el recorrido urbano, en el cual compiten con las líneas

urbanas y suburbanas de piso urbano.³⁵

2) Transporte Público Municipal No Colectivo³⁶

• **Servicio público de taxis municipal:** Es un servicio público de transporte de personas en automóviles de alquiler con reloj taxímetro para los viajes dentro del ejido municipal de la Ciudad de San Miguel de Tucumán. Es más adecuado para viajes ocasionales que no tienen una frecuencia diaria, o sea no del carácter de domicilio – trabajo. Posee una tarifa determinada que se conforma sobre la base de: el precio por arranque del vehículo, más, por cada 100 (cien) metros de recorrido y/o por minutos de espera.

Cabe aclarar que actualmente se unificaron los anteriores servicios de taxis, taxis diferenciales y remises bajo una única modalidad llamada “Servicio Único de Transporte Público de Pasajeros en Automóvil” (SUTRAPPA) Ordenanza 3.713 en el que todos los servicios funcionan como la modalidad taxis y se está finalizando todo el proceso de transición al nuevo sistema.

Se lo debe identificar por su color blanco y por llevar en el techo un cartel indicador que contenga lo siguiente: la palabra "taxi" y número de licencia. Además debe llevar pintado en ambas puertas delanteras una corona circular, con el escudo municipal, la leyenda "Municipalidad de San Miguel de Tucumán" y el número de licencia correspondiente al vehículo además de una gráfica en cuadrados amarillos y negros en los costados y parte delantera del capot, y el número de licencia visible desde todos los lados. La cantidad de licencias es de aproximadamente 6000.

3) Transporte Público No Colectivo de Otras Jurisdicciones

• **Servicio público de taxis de otras jurisdicciones:** Es un servicio de similares características al municipal, para prestarlo en su propia jurisdicción, pero dada la gran concentración de actividades que presenta el centro de la ciudad Capital, casi la totalidad de sus viajes se dirigen al mismo e incluso prestan servicios dentro de la misma capital.

Los taxis de otras jurisdicciones pueden transitar y dejar los pasajeros que conduzcan desde el lugar de origen, pero no pueden prestar servicios dentro del Municipio, como desde éste hacia otros lugares, ni tener paradas.

• **Servicio de remis de otras jurisdicciones:** Presenta la misma problemática que los taxis de otras jurisdicciones, por lo que presta casi la totalidad de sus servicios en la ciudad capital.

• **Taxis rurales compartidos:** Es una nueva modalidad de servicio, de jurisdicción provincial, para trasladar pasajeros desde y hasta distintas localidades de la provincia, fundamentalmente hacia el centro de la ciudad.

Pueden levantar distintos pasajeros durante su trayectoria y tienen

³⁵ DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMBIENTAL (2008) p. 6-7.

³⁶ GRUNAUER DE FALÚ (2021).

restringido su acceso al microcentro de la ciudad.³⁷

Las condiciones de la movilidad en la Provincia.

La estructuración del sistema vial troncal acusa el tipo de problemas que están en la génesis de los procesos de urbanización por derrame en muchas ciudades. Se trata de importantes ejes radiales, en este caso preponderantemente en sentido este-oeste en relación a los cuales se van originando nuevos espacios urbanizados. El dilema central en estos casos radica en seguir ampliando ese sistema o adoptar una política deliberada de vías transversales que contribuyan a la configuración en el tiempo de un tejido urbano más compacto.

En este sentido las propuestas de mejorar los ejes de conectividad el sector Norte al impulsar el corredor nexo Alderetes - Las Talitas - Tafí Viejo implica jerarquizar un sistema troncal alternativo. Sus efectos en términos de desarrollo urbano deberán ser adecuadamente manejados a través de los planes de ordenamiento territorial del sector.

De acuerdo a las Estadísticas de Transporte de Pasajeros por Líneas Regulares de Servicio Público Urbano e Interurbano Enero- Diciembre 2011 elaboradas por la Dirección de Estadística de la Provincia de Tucumán³⁸, a partir de la información brindada por 48 de las 54 empresas prestadoras del servicio , en el año 2011 la relación pasajeros transportados y asientos disponibles fue la siguiente:

Mes	Pasajeros	Asientos
Enero	10.003.414	32.353
Febrero	10.318.622	32.058
Marzo	12.375.693	32.402
Abril	12.452.508	32.549
Mayo	12.474.097	32.621
Junio	12.113.782	32.845
Julio	11.501.098	32.052
Agosto	12.854.538	33.476
Septiembre	12.421.355	32.522
Octubre	13.256.919	33.004
Noviembre	12.764.849	33.975
Diciembre	12.455.878	33.704

Cuadro 6. Totales estimados de pasajeros transportados y asientos disponibles

El total de los pasajeros transportados presenta una tendencia creciente significativa, crece en promedio en 194.176 pasajeros en promedio por mes.

Por su parte el transporte también presenta el clásico incremento de la motorización individual en auto o ciclomotor a expensas del transporte público y otros medios no motorizados. La fuente más reciente a este respecto es la

³⁷ DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMBIENTAL (2008) p. 10.

³⁸ Estadísticas obtenidas de la página web de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Tucumán.

Encuesta Origen – Destino realizada en 2011 por el programa PTUMA del Ministerio de Planificación Federal.

Los principales resultados de la encuesta son los que siguen. La cantidad de viajes diarios en el área de estudio es de 1.440.045. La distribución modal, es decir la proporción de la cantidad total de viajes que se producen por modo de transporte, es la siguiente:

PORCENTAJE DE VIAJES SEGÚN MODOS	
Colectivo	35,79
A pie	21,94
Auto conductor/acompañante	18,09
Moto/ciclomotor	13,61
Taxi/remis/chárter/transporte escolar	5,7
Salud	3,79
Bicicleta	3,35
Bus empresa	0,72
Viaje multimodal	0,45
Otro	0,35
Esparcimiento	1,53

El informe de PTUMA consigna que el 47% de los viajes tienen una duración de hasta 20 minutos y solo el 5% se extiende por más de una hora. Los viajes más cortos (de hasta 20 minutos) ocurren en mayor magnitud fuera de la ciudad de San Miguel de Tucumán, mientras que los viajes que se extienden más de ese tiempo se producen en mayor proporción dentro de la ciudad

Finalmente en este somero análisis interesa observar la concentración horaria de los viajes. El 47% de ellos se produce en solo tres momentos: de 7.00 a 8.00 hs, de 12.00 a 14.00 horas y de 18.00 a 19.00.

Puede sostenerse que el sistema de transporte público en el AMET tiene una cobertura territorial con marcadas diferencias en cuanto a opciones de conectividad, es decir cantidad de recorridos que sirven al área de que se trate. El área mejor servida es el casco céntrico de San Miguel y áreas adyacentes, sobre todo hacia el oeste, reforzando el mencionado eje este-oeste. En el resto del municipio de San Miguel las condiciones de conectividad son regulares, y (según el informe Geo), en el resto del área urbanizada la conectividad es baja.

El modelo de gestión es de prestación con líneas concesionadas en competencia, lo que origina sobresaturación en los recorridos más rentables y déficit de servicio en áreas menos rentables. Como ocurre en general con el transporte público automotor, la viabilidad del sistema depende del régimen de subsidios, lo que actualmente genera un escenario muy dinámico en el que se verifican notorias disparidades en las transferencias al considerar las distintas ciudades argentinas, y notoriamente, en relación con el AMBA.

Por otro lado, la responsabilidad política recae sobre dos autoridades distintas, la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y el gobierno provincial, tanto en la regulación en sí de los servicios como en el mantenimiento de la red vial.

El sistema de transporte público en la AMET no ha podido avanzar suficientemente en acciones de racionalización de recorridos, intermodalidad, implementación de carriles exclusivos, integraciones tarifarias, sistemas de comunicación con el usuario, etc. La política general de movilidad no ha avanzado en la promoción de facilitar los modos no motorizados, ni suficientemente en aspectos relativos a la seguridad vial.

En síntesis, los problemas de gestión, cobertura, económicos, y de coordinación del transporte, obligan a realizar un abordaje integral metropolitano tal como se propone en este proyecto.

Bajo todas estas condiciones, puede sostenerse que el crecimiento urbano, cuyas condiciones materiales nacen de una determinada asociación entre patrones de expansión, y densificación, condiciones de la movilidad y sistema de provisión de servicios, no logra ser adecuadamente conducido y evoluciona según patrones de exclusión social.³⁹

El Servicio Público de transporte de pasajeros en la Municipalidad de San Miguel de Tucumán⁴⁰

En materia de transporte de pasajeros, la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, ha dictado sucesivas ordenanzas, que regulan al mismo distinguiéndolo en las siguientes categorías:

1) Servicio público propio de pasajeros (explotado mediante el régimen de concesión por licitación pública, y prestado mediante el servicio regular de ómnibus),

2) Servicio público impropio de pasajeros de taxis, (explotado mediante un régimen especial de otorgamiento de licencias por parte del estado municipal, cuyo número se relaciona con la cantidad de población)

3) Servicio público impropio de remises (que comenzó como una actividad privada comercial, controlada por la Dirección de Transporte Municipal quien “autorizaba” su prestación, pero en las últimas ordenanzas se lo sometió al régimen de licencias que se otorga a una “agencia autorizada”), ello provocó la proliferación de estos transportes.

4) Servicio público impropio especial de transporte escolar (sometido a un

³⁹ DAMI (2012) p. 22-24.

⁴⁰ GRUNAUER DE FALÚ (2021).

régimen de “permiso”)

5) Otros servicios especiales impropios de carácter excepcional.

Los servicios 2 y 3 fueron unificados por ordenanza 371-3, de 2006 por el Concejo Deliberante del Municipio la Ciudad de San Miguel de Tucumán (SUTRAPP).

Todos estos servicios, deben prestarse *dentro de la jurisdicción municipal*, que es la autoridad que los concedió, licenció o permissionó.

Pero, a veces estos límites jurisdiccionales municipales o son confusos, o directamente no son respetados por los prestadores, lo que provoca serios inconvenientes de tipo legal, control etc.

Servicio público de transporte en San Miguel de Tucumán

Conforme dijéramos anteriormente, el servicio público supone la titularidad pública de la actividad, cuya mera gestión recibe el concesionario por contrato de concesión, lo que niega el derecho a otros sujetos a emprender tal actividad; porque no se encuentra dentro del régimen del mercado.

De allí que éste sea un servicio público propio, sometido a régimen de derecho público.

Transporte Municipal de San Miguel de Tucumán

a) Servicio Público de Pasajeros de Líneas Urbanas:

El Transporte Urbano de Pasajeros es tratado como Servicio Público Propio, indirecto, prestado por un particular a través de concesiones.

b) Taxis o Servicios de Autos de Alquiler:

Las ordenanzas Nº 2028 de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, establece en su art. 1º:

Considera como Servicio Público Impropio: al de Taxis (servicio público de transporte de personas en automóviles de alquiler, con reloj taxímetro, habilitado o autorizado).

Crea el servicio público por ley, reúne los requisitos para ser considerado un servicio público impropio: Regularidad: cumple con reglamentación.

Continuidad: puede interrumpirse.

Igualdad: para todos los iguales que estén en iguales condiciones.

A mi juicio: Es impropio.

No es propio, sino impropio o más bien se trataría de un servicio de interés público, por tratarse de una actividad particular o privada que por su interés colectivo, fue establecida por la administración mediante una ley (ordenanza) como un servicio público impropio.

Está sometido al régimen de explotación particular, por lo que no hay delegación por parte del Estado, sino simplemente una autorización a través del otorgamiento de la correspondiente licencia.

El prestador del servicio de Taxis, queda sometido a la reglamentación y control de la autoridad municipal competente, afectando el vehículo de su propiedad a la prestación del servicio, el titular del servicio es el particular y no el Estado.

Hoy se encuentra “aparentemente” unido al de remises por la ordenanza de creación del Servicio Único de Transporte Público de Pasajeros en Automóvil (SUTRAPA) que divide el dos modalidades la prestación del servicio intentando separar el antiguo de taxis y de remises.

Muy criticable desde todo punto de vista, tanto desde la deficiente técnica legislativa como por el contenido dado que por la distinta naturaleza y forma de prestación de cada uno de ellos no deben estar regulados por el mismo régimen.

c) Remises: creados por ordenanzas N° 2250

La ordenanza habla de “transporte público especial”, o “Servicio Público de Autos Remises”.

La creación del servicio público se produce por medio de la ley respectiva (ordenanza) y se trata de un caso de servicio público impropio o de actividad privada de interés colectivo, que como tal el Estado (Municipalidad) la crea y reglamenta como un Servicio Público.

En este caso, se trata de una actividad privada prestada con interés general, por lo que tiene algunos de los caracteres de servicio público impropio, aunque menos caracterizado que los de taxis, dado que estos servicios son prestados “puerta a puerta”, no pueden ser tomados en la vía pública, no tienen “paradas”, como los taxis o autos de alquiler, pero sí están reglamentados, autorizados y fijada una tarifa por el Estado Municipal.

La prestación la hará el particular, al que la autoridad otorgue el permiso o licencia.

Transporte Municipal de Yerba Buena

En virtud de la Ordenanza N° 1573, del 21/11/2.007 se decidió unificar y ordenar el servicio público de pasajeros que prestan en el Municipio los Taxis y Remís, cuyo sistema de explotación es similar al de San Miguel de Tucumán, dado que está sometido al régimen de explotación particular, por lo que no hay delegación por parte del Estado, sino simplemente una autorización a través del otorgamiento de la correspondiente licencia.

Así lo prevé su artículo vigésimo séptimo: “*Cumplidas las exigencias para la adjudicación, renovación o cambio de titularidad de la licencia habilitante del SAAYB, la Autoridad de Aplicación se pronunciará a través del instrumento legal correspondiente. Sin perjuicio de lo considerado una vez emitido el instrumento legal, le otorgará un certificado de habilitación donde sintéticamente constarán datos personales, del vehículo, expediente, número del instrumento legal, fecha de habilitación y fecha de vencimiento de la misma*”.

Asimismo, el sistema legal actual prevé en su Artículo vigésimo noveno, la posibilidad de transferencia previa autorización de la Autoridad de Aplicación, lo

que denota una característica del sistema imperante: “*El titular de una licencia del SAAYB, previa autorización de la Municipalidad de Yerba Buena, podrá transferir la misma, abonando la tasa prevista, y dando cumplimiento...*” a una serie de requisitos allí establecidos.

Cabe recordar que este sistema se implementa en medio del escándalo que estalló en Yerba Buena por el otorgamiento de licencias de remises truchas. Ese municipio hizo publicar en el Boletín Oficial de la Provincia la ordenanza por la que se crea un sistema único de transporte.

Se trata del Servicio Automóvil de Alquiler de Yerba Buena (Saayb), cuyo objetivo es unificar los tres sistemas que conviven hoy en esa ciudad: taxis, remises y autos de alquiler con permisos provisorios.

La modalidad de licencias temporales fue impuesta por la anterior gestión, que condujo hasta el 29 de octubre el actual titular del Ente Tucumán Turismo, Roberto Martínez Zavalía.

El costo del servicio será sensiblemente superior al que ofrece el Sistema Único de Transporte Público de Pasajeros (SUTRAPPA), en San Miguel de Tucumán. La ordenanza estipuló un precio de \$ 1,20 la bajada de bandera y de \$ 0,10 por cada 100 metros recorridos o minuto de espera. En la capital, aunque la bajada de bandera es igual, los 100 metros cuestan \$ 0,09. Asimismo, y tal como se hizo cuando entró en vigencia el SUTRAPPA, también se exigirá el uso de un reloj que marque el importe a pagar por el usuario.

Los eventuales aumentos de las tarifas deberán ser decididos por el Concejo Deliberante.

Colores y antigüedad

Al igual que su fuente, el sistema capitalino, el Saayb prescribe que los autos que ingresen en él deben cumplimentar una serie de requisitos. Entre estos, los principales son los que tienen que ver con el color y la antigüedad del vehículo. Las unidades estarán pintadas de blanco, en su totalidad; y deberán lucir, en ambas puertas delanteras, un logo de las características y diseño preestablecidos en la normativa. Además, llevarán una banda adhesiva color verde en los laterales, cuya longitud ocupará sólo ambas puertas delanteras. El diseño de esta será determinado por el departamento Ejecutivo de este municipio. La misma franja se repetirá en la parte anterior, sobre el capot y en la parte trasera del vehículo, sobre el baúl. Por último, el parabrisas y la luneta trasera del vehículo también deberán mostrar claramente la licencia.

Durante los dos primeros años de vigencia de la normativa (desde la fecha de promulgación), la antigüedad de los vehículos será de 18 años. Cumplido el plazo, la antigüedad exigida para la permanencia en el sistema será de 14 años.

Contribuciones

El municipio otorgará una licencia, cuya duración será de cuatro años, y que podrá ser renovada tras ese plazo.

Una vez al año, la Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Yerba Buena estudiará un posible incremento en el número de licencias, teniendo en cuenta el crecimiento poblacional y los permisos caducos. De acuerdo con este se harán las convocatorias.

1- En un control de rutina se detectaron licencias truchas. El municipio presentó una denuncia por presunta comisión de falsificación de instrumento público.

2- Por orden de la Justicia, la Policía requisó la vivienda de un inspector de Tránsito. Hubo operativos en una remisería y en el domicilio de su titular.

3- En este marco, entra en vigencia una ordenanza que pretende reglar la situación legal del transporte público de pasajeros en Yerba Buena.

CONCLUSIONES

Entendemos que no existen objeciones a nivel legislativo para la creación de un corredor de tránsito y transporte de pasajeros que una los municipios de Yerba Buena, San Miguel de Tucumán como un servicio público único, integrado, sustentable y autofinanciable, pero ello requeriría indefectiblemente de la cooperación entre dichos órdenes de gobierno.

La importancia de contar con dicho corredor es que contribuirá a brindar mayor fluidez en el tránsito y transporte colectivo de pasajeros, lo cual contribuiría a facilitar el acceso a servicios básicos como son la sanidad, la educación, la cultura, el turismo, y hasta el mero ocio a los habitantes de dichos municipios y de las zonas aledañas.

A diferencia de otras investigaciones respecto al transporte público de pasajeros - especialmente en lo referente a la ciudad de San Miguel de Tucumán-, en el presente caso se pretende la integración de los servicios públicos de tránsito y transporte de pasajeros de cada uno de los municipios *ut supra* mencionados en un solo servicio, mediante el pago de una tarifa única.

Ello permitiría, entre otras ventajas, mejorar la accesibilidad al mismo, por cuanto los tres órdenes municipales deberán trabajar de manera conjunta en brindar un servicio eficaz, eficiente y que permita la prestación del servicio de un mayor número de personas, convirtiéndose de esta manera en una herramienta de inclusión social.

El acelerado e ininterrumpido crecimiento poblacional implica un gran desafío para las autoridades públicas y acentúa la necesidad de diseñar políticas públicas conjuntas. Además, deben organizarse equipos de trabajo interdisciplinarios, que tengan en cuenta los distintos intereses en juego y que tengan conocimientos en otras temáticas relacionadas al tránsito y transporte, como ser urbanización adecuada de los municipios, obra pública y diseño de infraestructura necesaria, protección del medio ambiente, uso racional de los

recursos económicos, humanos y materiales, etc.

No debemos perder de vista que el sector del transporte es uno de los más grandes de la economía global, siendo una fuente importante crecimiento económico, así como de generación de empleo.

A su vez, un sistema eficiente de transporte de pasajeros incide directamente en mejorar la calidad de vida de las personas, contribuyendo a mejorar su bienestar y respetando el derecho a las personas de gozar de un servicio que les permita trasladarse en condiciones dignas.

Por su parte, un sistema interconectado de transporte que une los tres principales municipios de nuestra provincia permitiría una mayor movilidad social, jugando un papel clave en cuanto a generación de nuevas oportunidades laborales, como un medio de superación de la pobreza.

Además, un servicio único, integrado, sustentable y autofinanciable, que se brinde de manera eficiente, que resulte accesible para un mayor número de habitantes y que les permitiría tener acceso a otros centros laborales, contribuiría de manera efectiva a disminuir los reclamos sociales y las demandas por prestación deficiente del servicio o por daños ocasionados a los usuarios o a terceros.

Por ello, entendemos que la titularidad, o no, de la actividad que se emprende o regula y la determinación de las necesidades que, en cada caso, justifican la decisión estatal de prestar o regular, son cuestiones históricamente contingentes que no alteran el dato de esencia siempre concurrente, esto es, la invocación de un título jurídico que implica, en sí, el empleo del poder, de la prerrogativa –con arreglo a contenidos también variables- para brindar una prestación que se estima ligada con inmediatez al bien común.

La reforma constitucional de 1994 hace explícitos criterios de intervención estatal que hasta ese momento sólo resultaban de decisiones legislativas y pronunciamientos jurisprudenciales concebidos al amparo de un método dinámico y, en ocasiones, mutante de interpretación constitucional.

Es así como -atendiendo las directrices de la Constitución Nacional- el Estado debe garantizar el desarrollo humano, el crecimiento económico y la justicia social (Arts. 42 y 75 inc. 18 y 19).

El servicio público de transporte por automotor se ha desarrollado en la Argentina en un marco de competencia regulada, donde la oferta de servicios, por parte de uno o más prestadores sobre una misma traza o corredor, era medida en función de las necesidades públicas detectadas y previsibles, y donde el equilibrio económico relativo del sistema radicaba en armonizar la rentabilidad positiva, en términos reales del prestador del servicio, con la calidad de las prestaciones garantizadas a los usuarios y comprometidos en su gestión.

El transporte colectivo es una necesidad colectiva pero no general, dado que en tanto algunos lo necesitan, otros no dado que pueden utilizar sus propios medios de desplazamiento.

El concepto de necesidad colectiva debe referirse al de una necesidad sentida por una porción apreciable del respectivo conglomerado de personas.

En los servicios públicos el particular actúa siempre como “usuario” de los

mismos. La prestación que se ofrece al usuario es de carácter material y está constituida por la realización de un servicio o el uso de un medio técnico etc., por lo que no integra el concepto de “servicio público”, aquella actividad administrativa ejercida por el Estado en su función de soberano.

El régimen jurídico de los “servicios públicos” es distinto de los “servicios de interés público”. Así, en los “servicios públicos” el titular es el Estado, y cuando son indirectos -como el presente caso- son “concedidos”, o sea prestados por particulares por concesión de la administración, previa licitación pública, salvo casos de excepcionales. En consecuencia, es el Estado quien fijará las tarifas, los horarios, el lugar de prestación del servicio, regularidad, material rodante, sanciones por la falta de cumplimiento del servicio etc.

Será el legislador quien determine el régimen jurídico adecuado de los Servicios Públicos y por ende, de la concesión de Servicios Públicos, con independencia de los criterios que adjudican un régimen jurídico derivado de la naturaleza de las actividades en examen.

En los últimos 20 años la población de la provincia de Tucumán aumento un 26.80% lo que significo un paso de 1.142.105 habitantes en 1991 a 1.448.200 habitantes en 2010. Este crecimiento no se hizo de manera homogénea en toda la provincia, sino que los mayores incrementos se registraron alrededor de la Capital, es decir, en las localidades y departamentos que limitan con el departamento de San Miguel de Tucumán.

En este sentido, es dable observar que una creciente centralización de la población, lo que implica una permanente migración hacia el área metropolitana, debido a la mayor posibilidad de encontrar mejores condiciones de vida u oportunidades laborales.

La expansión de la urbanización de la capital hacia localidades vecinas, producida en los últimos cincuenta años, dio como resultado la conurbación de San Miguel de Tucumán con otros cinco municipios: Yerba Buena, Tafí Viejo, Alderetes, Banda del Río Salí y Las Talitas y —parcial o totalmente— con una docena de otras jurisdicciones menores constituidas en comunas rurales que, en conjunto, abarcan casi 1.200 km² (5,3% de la superficie provincial).

Mientras que La Banda del Río Salí muestra una tendencia a confundirse con la Capital dado que al igual que ésta (aunque de inferior jerarquía y con rasgos propios) constituye un complejo industrial, residencial y comercial; Yerba Buena, por el contrario parece inclinarse a permanecer diferenciada ya que su carácter es predominantemente residencial con algunos usos compatibles con vivienda.

Toda forma de relación o intercambio se realiza a través del foco dominante del área central acentuando aún más el esquema radial que ha sido denominador común en el desarrollo de nuestras ciudades. De tal manera los servicios generales de infraestructura responden en principio a ese esquema, dejando marcados bolsones en los que la densidad de servicios es mínima y condenando a esas zonas a un desarrollo más lento.

Las líneas interurbanas conectan localidades situadas fuera de la periferia del Área Metropolitana con San Miguel de Tucumán, pero disponen de una única parada en la terminal de autobuses.

En cuanto al servicio público de taxis municipal constituye un servicio público de transporte de personas en automóviles de alquiler con reloj taxímetro para los viajes dentro del ejido municipal de la Ciudad de San Miguel de Tucumán, resultando más adecuado para viajes ocasionales.

El modelo de gestión del sistema de transporte público de pasajeros de los tres municipios bajo estudio es de prestación con líneas concesionadas en competencia, lo que origina sobresaturación en los recorridos más rentables y déficit de servicio en áreas menos rentables, por lo que la viabilidad del sistema depende del régimen de subsidios, generando notorias disparidades entre los mismos.

En este sentido, el sistema de transporte público en las áreas territoriales bajo análisis no ha avanzado suficientemente en acciones de racionalización de recorridos, intermodalidad, implementación de carriles exclusivos, integraciones tarifarias, sistemas de comunicación con el usuario, etc. En efecto, la política general de movilidad no ha sido aún capaz de lograr una promoción adecuada de modos no motorizados.

En síntesis, los problemas de gestión, cobertura, económicos y de coordinación del transporte obligan a realizar un abordaje integral e interdisciplinario tal como se propone en este proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

BLOT, Horacio (2011): La infraestructura Vial en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Informe Preliminar). Buenos Aires.

CEPAL (2010): El Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Tendencias, Avances y desafíos en materia de consumo y producción sostenibles, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos. Informe para la decimoctava sesión de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2941-desarrollo-sostenible-america-latina-caribe-tendencias-avances-desafios-materia>

CIPOLETTA, G., PÉREZ G. y SÁNCHEZ R. (2009): “Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: las experiencias internacionales”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Disponible en: <http://www.eclac.org/mexico/capacidadescomerciales/SeminarioPeruActG/PresentacionGeorginaCipoletta.pdf>.

COMADIRA, Julio Rodolfo; ESCOLA, Héctor Jorge; COMADIRA, Julio Pablo (2012): Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot).

DAMI (2012): Programa de Financiamiento Externo Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior Préstamo BID 2499 – OC / AR PEM Plan de Ejecución Metropolitana, Diciembre de 2012, págs. 22/23/24. Disponible en: www.damiuec.gov.ar

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMBIENTAL (2008): “Análisis Socioeconómico y de Accesibilidad para la Remodelación Integral del Transporte Urbano de Pasajeros en San Miguel de Tucumán y su área Metropolitana PTUMAT”,

DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMBIENTAL (2008): “Análisis Socioeconómico y de Accesibilidad para la Remodelación Integral del Transporte Urbano de Pasajeros en San Miguel de Tucumán y su área Metropolitana Ptumat”, Subsecretaría de Tránsito y Tránsito y Transporte, Municipalidad de San Miguel de Tucumán, Octubre 2008. Disponible en: www.ptuma.gob.ar

ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN. Disponible en: <http://estadistica.tucuman.gov.ar/archivos/15Transporte/EneroDiciembre2011.pdf>

ESTRADA DE ORELLANA, Diana (2012): “Evolución del Sistema de Transporte Interurbano de Pasajeros por carretera en la República Argentina. Hacia una nueva concepción”, en Cassagne Juan Carlos (Dir.): Summa de Derecho Administrativo. Doctrina. Legislación. Jurisprudencia, Tomo III (Buenos Aires, Abeledo Perrot).

GARCÍA PALOMARES, Juan Carlos (2008): “Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante”, *Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales (EURE)*, vol. 34, Nº 101, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

GRUNAUER DE FALÚ, Cristina (2012): Manual de Derecho del Transporte Terrestre. (Tucumán, EDIUNT).

GRUNAUER DE FALÚ, Cristina (2012): Transporte Automotor de Pasajeros por Automotor en la Provincia de Tucumán. Ley aplicable. Ámbito de Aplicación.

GRUNAUER DE FALÚ, María Cristina (2021): “El transporte público de pasajeros en San Miguel de Tucumán. Antecedentes, evolución, regulación. 1853-2015”, (Buenos Aires, Editorial DUNKEN).

LUPANO, Jorge A. y SÁNCHEZ, Ricardo J. (2009): Políticas de movilidad urbana e infraestructura urbana de transporte. División de Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepal/dp/230.pdf>

NACIONES UNIDAS (2002): Plan de Implementación de Johannesburgo. Cap. III: Modificación de las modalidades insostenibles de consumo y producción.

Programa de Financiamiento Externo Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) Préstamo BID 2499 – OC / AR PEM Plan de Ejecución Metropolitana, Diciembre de 2012, pág. 5. Disponible en www.damieuc.gov.ar

RIBERA, Alicia (2012). Entrevista, en GUTIERREZ, Andrea Inés: 9 preguntas a 9 especialistas a raíz del proyecto de implementación de un Ente Tripartito de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires, Revista *Informes C3T - Debates* (pp. 1-26) – UTN.

UCAR, Rubén (Coord.); GARCIA Raúl; y MARTINEZ Oscar (2012): Estado de situación del transporte en el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.