



Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Oficina de Difusión y Comunicaciones

Montevideo, 13 de octubre de 2005

COMUNICADO. 088-05

**MTOP SOLICITÓ AL TRIBUNAL DE CUENTAS QUE REVEA LA RESOLUCIÓN
ADOPTADA EN TORNO A LA PRÓRROGA DE LA CONCESIÓN A BUQUEBUS DE LA
TERMINAL DE PASAJEROS DEL PUERTO DE MONTEVIDEO**

El siguiente es el texto de la solicitud efectuada al Tribunal de Cuentas:

Montevideo octubre 13 de 2005

Sr. Presidente del Tribunal de Cuentas de la República

Gral. @ Cr. Guillermo Ramírez

De nuestra mayor consideración

El **MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS** representado por el Sr. Ministro Víctor Rossi al Tribunal **EXPONE:**

Que el día 7 de octubre pasado se comunicó el dictamen de ese Tribunal relativo al proyecto de Resolución que dispone la prórroga de la **concesión a la sociedad LOS CIPRESES SOCIEDAD ANONIMA (BUQUEBUS) de la Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo (Carpeta No.163566)** que concluye en la observación del proyecto en cuestión.

Al respecto del dictamen de referencia este Ministerio se permite señalar lo siguiente:

En primer término ratificar su voluntad de tener en cuenta lo que en definitiva dictamine el Tribunal de Cuentas para tomar resolución definitiva respecto al asunto en cuestión.



Ministerio de Transporte y Obras Públicas Oficina de Difusión y Comunicaciones

Pero a su vez, para llegar a la decisión definitiva se ve en la necesidad de formular **PRECISIONES** y solicitar **REVISION** del dictamen emitido en sesión extraordinaria de 7 de octubre de 2005, **POR LAS SIGUIENTES RAZONES:**

I.- LEGALIDAD.-

Del dictamen no se aprecia que existan razones de legalidad que ameriten la observación dispuesta por el Tribunal, dado que el mismo se basa fundamentalmente en razones de conveniencia para el Estado..

En efecto en ninguno de sus considerandos se expresan que existan procedimientos llevados a cabo por el MTOP que colidan con normas legales ni reglamentarias, ni se aparten de procedimientos ajustados a derecho. Por el contrario, se señala en el primer considerando que la Administración cumplió con los procedimientos dispuestos por el Tribunal en su Resolución de 11 de mayo de 2005 que regula su competencia en materia de otorgamiento y modificación de las concesiones de obras y servicios que efectúen los Organismos del Estado.

II.- LOS TERMINOS CONTRACTUALES.-

Por otra parte, el dictamen a nuestro juicio no efectúa un análisis exhaustivo de los términos contractuales a los que se sujetó el Estado al aprobar el **PLIEGO DE CONDICIONES** y al suscribir la ADMINISTRACION NACIONAL DE PUERTOS el **CONTRATO** respectivo con la sociedad concesionaria.

En especial a nuestro juicio no se analizó en profundidad lo dispuesto en el artículo 22 del Pliego y el artículo 10 del contrato, que regulan específicamente la prórroga de la concesión. Si bien el Resultando 14 y los considerandos 2 y 3 del dictamen se refieren a tales normas contractuales, la referencia a ellas se efectúa al pasar **sin concluir si la Administración por su imperio está o no obligada a otorgar la prórroga**.

Tampoco se analiza **que existe en estas actuaciones constancia expresa del cumplimiento por parte del concesionario de las inversiones, de cánones y demás condiciones contractuales pactadas en el contrato original**. Y por ende, no analiza las consecuencias jurídicas que tendría para el Estado el apartarse de las cláusulas contractuales vigentes no acordando la prórroga solicitada por el concesionario.

A este respecto, este Ministerio debe subrayar que de la misma forma que inicia este escrito destacando que tendrá en consideración lo que dictamine el Tribunal de Cuentas de la República en consonancia con su más absoluto respeto a las normas legales y reglamentarias, también debe señalar **que su accionar tendrá el mismo apego a las normas contractuales que sujetan a los contratantes como "la ley misma"**.



Ministerio de Transporte y Obras Públicas Oficina de Difusión y Comunicaciones

Y tiene el deber de manifestar su desacuerdo con las cláusulas contractuales oportunamente pactadas por el Estado, pues entiende que las mismas resignan la potestad de la Administración de renovar o no la concesión, acto que debe basarse en razones de Gobierno - de oportunidad y de conveniencia- en aras del interés general de la sociedad en su conjunto.

Las actuales autoridades de este Ministerio no están de acuerdo con tales términos contractuales firmados por administraciones anteriores y reitera su propósito de no suscribir contratos de ese tipo en el futuro. Pero, este Gobierno se comprometió a respetar los contratos que el Estado firmó, salvo que existan incumplimientos de parte del concesionario o poderosas razones de interés general.

El MTO ha dado clara muestra de lo expuesto. Todos los contratos se han respetado pero no se ha dudado un instante en rescindir los acuerdos incumplidos, todos procedimientos que ha llevado a cabo con el previo dictamen del Tribunal de Cuentas de la República.

En el caso que nos ocupa más allá del contrato firmado no se advierten razones de incumplimientos del concesionario, sino que al contrario ha habido una inversión culminada por una suma varias veces superior a la requerida por la licitación era de un monto de U\$S 2:900.000.00. Por otra parte a juicio de la Administración, la firma contratante desarrolla una actividad favorable al turismo en el País, transportando decenas de miles de pasajeros por año y abonando a la ANP una suma que se estima del orden de U\$S 1:000.000 por año -con perfil creciente- por concepto de canon por atraque de buques y por pasajeros y autos desembarcados o embarcados.

Por lo expresado precedentemente se hace necesario **requerir que el Tribunal se expida expresamente sobre los términos contractuales y las consecuencias jurídicas de apartarse de los mismos, en su competencia específica de control de legalidad de la operación.**

III.- MANTENIMIENTO DE LOS TERMINOS CONTRACTUALES

ORIGINAL ES.--

El dictamen en estudio apoya su observación en que a su juicio no se cumple con el *"principio de intangibilidad, que consiste en mantener, durante su vigencia, incluídas las respectivas prórrogas una situación de equilibrio y correspondencia respecto a las prestaciones que le son inherentes a cada una de las partes , evitando de tal suerte que se pacten alteraciones en el plano de sus derechos y obligaciones que conduzcan a una variación de tal magnitud que configure una desnaturalización del objeto del contrato"* (CONSIDERANDO 11). Lo expresado - que es una construcción doctrinaria que se cita parcialmente y sin mencionar a su autor- es el colfón de una serie de razonamientos sobre el análisis de la situación de la concesión que -a nuestro modo de ver- no se ajusta a lo que resulta de los hechos que surgen de las actuaciones administrativas.

Tal conclusión deviene de interpretar forzosamente las cláusulas contractuales que rigen la concesión de referencia.



Ministerio de Transporte y Obras Públicas Oficina de Difusión y Comunicaciones

En efecto tal interpretación del Tribunal soslaya que **existe una ECUACIÓN ECONÓMICA DE LA CONCESIÓN que tiene su origen en la licitación y en el contrato primario**, que como ya expresáramos, prevé expresamente las prórrogas y sus condiciones.

Es normal, o debería ser normal, que en el proceso de evolución de las inversiones vinculadas a concesiones, haya una inversión inicial significativa que adecua el bien a la prestación objeto de la concesión. Posteriormente, los gastos de inversión decrecen y aumentan los gastos de mantenimiento y conservación, asociados al nivel de prestación de los servicios.

Y el Estado al suscribir el contrato previó que las prórrogas están incluidas en la ecuación económica de la concesión, que conlleva ese proceso decreciente de inversiones. **Por ello sólo exigió para la prórroga el acuerdo en el plazo y en el canon y no en la inversión.**

No se estipuló en ninguna cláusula contractual que hubiera una relación matemática entre canon, inversiones y áreas concesionadas o permitidas. **EL OBJETO DE LA LICITACIÓN** es uno sólo y está claramente plasmado en el artículo segundo del contrato al expresar: "*La ANP concede a Los Cipreses S.A., que acepta, la **concesión de los servicios a todos los pasajeros que ingresen o egresen por vía marítima al Puerto de Montevideo***". El mismo artículo señala más adelante "*Queda comprendido además el uso precario y revocable de las áreas no comprendidas en el pliego de condiciones particulares que rigió la licitación, necesarias para parquidizar y utilizar en el funcionamiento de la Terminal*"

Además, tal como el Tribunal refiere en el considerando 6) y 7) haciendo referencia textual a los términos contractuales "*los períodos adicionales estarán sujetos a los mismos términos y condiciones, excepto en la extensión del plazo de la concesión y el canon que se establecerán para cada período adicional.*" "*El canon será revisado y ajustado de común acuerdo entre las partes, ante la eventual renovación de la concesión por cada período adicional*"

Con respecto a la interpretación de que no se cumplen los mismos términos y condiciones del contrato original de concesión este Ministerio se permite precisar:

A) Que en cuanto a que el **MONTO DE LAS INVERSIONES PROPUESTAS** para el período de prórroga es inferior a la inversión efectuada en el período inicial, resulta imposible interpretar que el concesionario está obligado a realizar nuevamente la obra prevista inicialmente de construcción de una "Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo". Por el contrario - a juicio de la Administración- no estaba prevista ninguna inversión adicional para las prórrogas **El contrato solo preveía que hubiera acuerdo en el plazo de prórroga y en el monto del canon**. En reiteradas ocasiones el Directorio de ANP manifestó que era un logro "extra" que se mejorara la inversión en U\$S 700.000.00 para la prórroga pues ninguna inversión adicional estaba prevista contractualmente.

B) Al referirse a que se ampliaron áreas concesionadas, y por tanto, no se mantienen los términos del contrato de concesión original, el Tribunal no tuvo presente lo expuesto en el Anexo a la Resolución de la ANP de 16 de agosto de 2005, que textualmente expresa: "*El Anteproyecto y Proyecto de las obras e instalaciones deberán tener presente el régimen de uso de las áreas necesarias para su ejecución, es decir, áreas en uso del Concesionario bajo el*



Ministerio de Transporte y Obras Públicas Oficina de Difusión y Comunicaciones

régimen de concesión, área en uso del Concesionario bajo régimen de permiso y áreas de uso público administradas por la ANP. En este último caso las obras o instalaciones realizadas por el Concesionario se incorporan a la propiedad de la ANP."

Resulta claro, entonces, que **LAS ÁREAS CONCESIONADAS NO SE MODIFICAN**, puede haber áreas bajo permiso portuario -facultad de ANP- y obras que van a pasar a propiedad de la Administración. No se está ampliando el área concedida, sino que solo se incorpora una estructura liviana a los efectos del confort de los pasajeros cruceristas con un pasaje cubierto que vincula el frente de atraque de los Muelles 1 y 2 con la Terminal Fluvio Marítima, sin que ello implique una disponibilidad por parte del concesionaria del área de tránsito permanente entre los muelles. La propuesta constituye una protección a un área de tránsito de estos pasajeros entre los meses de Noviembre y Abril. La finalidad de la construcción está expresamente prevista en el artículo 29 del Pliego de Condiciones cuando pone de cargo del concesionario la responsabilidad de *"la seguridad y el buen trato a los pasajeros y a su equipaje"* y nos permitimos reiterar que el contrato se refiere a **TODOS LOS PASAJEROS del Puerto de Montevideo**.

El contrato de concesión sigue siendo el mismo: la "Terminal Fluvio Marítima de Pasajeros del Puerto de Montevideo". No comprende espacios adyacentes a los muelles 1 y 2 cuyas obras pasan a ser propiedad de ANP. Es más, los cruceros atracan también en los muelles 3,4,5 - zonas públicas de la administración portuaria y pueden - de acuerdo al objeto de la licitación- utilizar cuando lo soliciten los servicios que brinda la terminal de pasajeros.

Y no se entiende cual es la razón por la que debe interpretarse que se cambian las condiciones originales porque la ANP conviene que la prórroga importe obras adicionales **QUE PASAN A SER DE SU PROPIEDAD** y que faciliten la "atención de viajeros de cruceros" que así lo soliciten, pues repetimos ello estaba previsto en la licitación original...

C) Se sostiene que el canon debió revisarse. Efectivamente **EL CANON SE REVISÓ Y ACORDÓ** como consta en las Actas del Directorio de la ANP. Que el canon tenga la misma fórmula de cálculo que el original es fruto del acuerdo a que arribó la ANP y el concesionario, acuerdo que es el primer ítem del acto complejo por el que se debe otorgar la prórroga del plazo. Pero este acuerdo tiene su sólido fundamento en la expectativa de aumento de tráfico de pasajeros que tendrá no sólo un aumento de los ingresos del Estado, sino también todos los beneficios para la sociedad derivados del impacto del incremento de la actividad turística en el País.

El resultado económico del cobro del canon para la Administración va a ser sustancialmente mayor porque en la decisión de mérito -privativa del Gobierno- pesa sustancialmente el hecho que se prevé un importante aumento del flujo de pasajeros de la terminal y de cruceros que atraquen en los muelles del puerto de Montevideo. A modo de ejemplo la cifra de pasajeros transportados en los meses transcurridos en el 2005 son similares a la totalidad de los transportados en el 2004 y se prevé para la próxima temporada un aumento del tráfico de cruceros de un 33% respecto del anterior.

Y reiteramos que no existe relación directa entre área concesionada, canon o inversiones, pues si se utiliza ese criterio sostenido en el considerando 11) el canon debió rebajarse pues existió una reducción significativa del área concesionada, en el momento de la devolución del "Depósito Santos" (Resultandos 12 y 13). Es área no amortizada por el



Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Oficina de Difusión y Comunicaciones

concesionario, pasó a beneficio de la ANP y permitió celebrar un contrato con el Ministerio de Turismo que genera una renta anual adicional.

Los extremos reseñados permiten concluir que se mantiene la situación de equilibrio entre la ANP y el concesionario en la prórroga si se toma en cuenta una relación canon - superficie utilizada.

Por otra parte son varios los **ANTECEDENTES** en los que la prórroga de concesiones portuarias han sido otorgadas por anteriores Directorios de ANP con rebaja del canon original, como debe constar al Tribunal que ha intervenido en tales casos.

Y aún en casos de terminales de pasajeros de transporte carretero de media y larga distancia -terminales Tres Cruces y de Juncal y Rambla Baltasar Brum- se extendieron los plazos de concesión de 20 a 30 años en el primer caso y de 20 a 32 años en el segundo, con modificaciones de cánones a la baja y en períodos anteriores al fin de las concesiones originales.

D) El dictamen requiere información contable del concesionario que se agrega a este recurso.

POR LO EXPUESTO
EL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
S O L I C I T A
AL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA REPUBLICA

Tenga presente las **PRECISIONES** aportadas y en su mérito **REVEA** la Resolución dictada por ese Organismo el 7 de octubre de 2005 y en definitiva emita dictamen de no observación al Proyecto de Resolución de prórroga de este Ministerio.

Saluda al Sr. Presidente muy atentamente

VICTOR ROSSI
MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS