



**I.E.R.Se.P.**

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
DE REGULACIÓN  
DE SERVICIOS PÚBLICOS



INSTITUTO DE ESTUDIOS DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO  
(I.E.D.A.)



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
ARGENTINA  
FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS  
UN Cuyo

# SERVICIOS PÚBLICOS

## REGULACIÓN

### 1<sup>er</sup> CONGRESO NACIONAL



## EL PRINCIPIO "IN DUBIO PRO CONSUMIDOR" Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Por ESTELA B. SACRISTÁN

### I. Planteo:

Los denominados "derechos de tercera generación"<sup>1</sup> incluyen los que asisten a usuarios y consumidores para protección<sup>2</sup> de aquellos que se hallarían en situación de franca inferioridad ante el proveedor del bien o servicio, ofrecido al público, de que se trate, con abandono de la tesis de la soberanía del consumidor.

Ahora, considerando la intensa intervención estatal, fundada en razones de interés público, que se verifica en el ámbito de las licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos, es preciso indagar en los precisos confines de aquella protección cuando lo que se halla en juego no es la mera oferta de "servicios al público" sino "la prestación de un servicio público". En especial, cabe detenerse en la adecuación del principio *in dubio* pro consumidor contemplado en el art. 3º de la ley 24.240, vigente, y en el art. 21, inc. k) del Proyecto.

### II. Ubicación del principio *in dubio* pro consumidor en el régimen vigente:

El art. 3º de la ley 24.240<sup>3</sup> de protección del consumidor prescribe que, en caso de duda, debe estarse a la interpretación más favorable al consumidor.

<sup>1</sup> Ampliar en WELLMAN, CARL, *The Proliferation of Rights*, Westview Press, Boulder, Co., 1999; HOLMES, STEPHEN y SUNSTEIN, CASS R., *The Cost of Rights*, Norton, New York, 1999, ps. 124/132.

<sup>2</sup> Ello, en el supuesto de inscripción en las políticas estatales regulatorias tendientes a que el empresariado asuma responsabilidad ante el consumidor; ampliar en TAWIL, GUIDO S., "Avances Regulatorios en América Latina: una evaluación necesaria", en *E.D.-Derecho Administrativo*, 28/7/00, sección II

El supuesto de servicios públicos domiciliarios es alcanzado por la prescripción. En efecto, según el art. 25 de la ley de defensa del consumidor, dicha ley –y el mencionado principio de *in dubio pro consumidor* en ella contenido– se aplican a ese supuesto. Empero, esa aplicación no es directa sino “supletoria” conforme la letra del artículo citado. Y ello operará en la medida en que se cumplan ciertos requisitos prefijados, a saber: que el servicio público domiciliario en cuestión esté reglado por una legislación específica, y que su actuación sea controlada por organismos contemplados en esa legislación específica. En tales condiciones, el decisor administrativo o judicial recurrirá: 1º) a la legislación específica, en forma directa, y luego, 2º) supletoriamente, a la ley 24.240, y al principio *in dubio pro-consumidor* en ella contemplado<sup>4</sup>. Asimismo, el mencionado principio se halla sujeto, en cuanto a su aplicabilidad, al requisito de preexistencia y persistencia de la “duda”, extremo de particular relevancia: así, sólo ante el antecedente “duda” –agotada la confrontación con la legislación específica– podrá operar el consecuente “interpretación a favor del consumidor”.

Va de suyo que el principio consagrado en el art. 3º de la ley 24.240, en el marco de los servicios públicos domiciliarios, vendría a ocupar, ante una duda, un lugar posterior a la legislación específica y también posterior a la aplicación de los principios específicos –principios generales del derecho administrativo– teniendo en cuenta las circunstancias del caso (equidad)<sup>5</sup>, que son los que orientan la disciplina de aquellos servicios. Así, tendría que ser aplicado en forma supletoria cuando la cuestión siguiera siendo dudosa aún después de la aplicación de las mencionadas fuentes.

Lo dicho también sería predicable respecto de los servicios públicos no domiciliarios. Ello, pues se ha propuesto en la doctrina –aun en el marco de una clasificación inusual<sup>6</sup>– una interpretación amplia, abarcativa de todos los servicios públicos<sup>7</sup>. Así, se impondría la aplicabilidad directa de

<sup>3</sup> B.O. 15/10/93.

<sup>4</sup> Respecto de la legislación específica, enseña Cassagne que “uno” de los fines de los Marcos Regulatorios es la defensa de los usuarios, mas con la limitación de las cláusulas contractuales y de la calidad técnica del servicio, conf. CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Derecho Administrativo*, 7ª ed., Lexis Nexis, Buenos Aires, 2002, t. II, p. 407.

<sup>5</sup> CASSAGNE, *Derecho...* cit., t. I, p. 198.

<sup>6</sup> MURATORIO, JORGE, “Regulación constitucional de los servicios públicos en la reforma de 1994”, en CASSAGNE, JUAN CARLOS (Dir.), *Estudios sobre la Reforma Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, ps. 96/142, esp. p. 124.

<sup>7</sup> MURATORIO, op. loc. cit.

la ley 24.240 –y la pro no domiciliarios<sup>8</sup>, re: antes expresadas.

### III. *In dubio pro*

El principio que ción de fuente legal<sup>9</sup>. ciones poseen una fu de las partes incurrir e sistiendo la duda lueg consumidor no debe es el proveedor del bi do una interpretación aparece como una dir eventualmente, y con fuentes a las que deb pretación más favora

Cabe señalar que como, por ej., la del z en juego no una sola cable todo<sup>12</sup>. Tambié ción –de toda presun en que ella se funda’ antecedente, que, en tencia de duda interp

### IV. El proyecto cos”:

El proyecto que establecido en la Ley de

<sup>8</sup> En este sentido, FAR Aires, 1995, p. 219.

<sup>9</sup> GARRONE, JOSÉ A., D 1994, t. III, p. 135.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, da su nulidad, en principio, quie

<sup>11</sup> Sobre el máximo de

<sup>12</sup> Se agradecen, en re

<sup>13</sup> GARRONE, *Diccionario*

es alcanzado por la  
defensa del consumi-  
pro consumidor en  
esa aplicación no es  
lo citado. Y ello ope-  
os prefijados, a saber  
reglado por una legis-  
por organismos con-  
ndiciones, el decisor  
específica, en forma  
y al principio *in dubio*  
mentado principio se  
to de preexistencia y  
vancia: así, sólo ante  
n la legislación espe-  
a favor del consumi-

3° de la ley 24.240,  
endría a ocupar, ante  
y también posterior  
s generales del dere-  
ncias del caso (equi-  
ellos servicios. Así,  
la cuestión siguiera  
encionadas fuentes.

s servicios públicos  
rina —aun en el mar-  
mplia, abarcativa de  
icabilidad directa de

uno" de los fines de los  
titación de las cláusulas  
CARLOS, *Derecho Adminis-*

úblicos en la reforma de  
Constitucional, Depalma,

la ley 24.240 —y la presunción en ella contenida— a los servicios públicos no domiciliarios<sup>8</sup>, resultando trasladables a este supuesto las reflexiones antes expresadas.

### III. *In dubio pro consumidor como presunción legal:*

El principio que nos ocupa puede ser visualizado como una presunción de fuente legal<sup>9</sup>. En tal sentido, es menester recordar que las presunciones poseen una función económica en los litigios, y permiten a alguna de las partes incurrir en "ahorros"<sup>10</sup>. En el caso de los consumidores, persistiendo la duda luego de recurrir a las fuentes aplicables ya reseñadas, el consumidor no deberá probar una interpretación favorable a él, sino que es el proveedor del bien o servicio el que deberá despejar la duda fundando una interpretación que le evite el gravamen. Asimismo, el principio aparece como una directriz para el decisor administrativo o judicial, quien, eventualmente, y como vimos, en la labor de interpretación, agotadas las fuentes a las que deba recurrir, si persistiere la duda, recurrirá a la interpretación más favorable al consumidor.

Cabe señalar que la mentada presunción no es de índole específica — como, por ej., la del art. 77 del C.C.<sup>11</sup> — sino de índole genérica, poniendo en juego no una sola norma específica, sino el ordenamiento jurídico aplicable todo<sup>12</sup>. También debe señalarse que la operatividad de la presunción —de toda presunción— se halla condicionada a la "prueba del hecho en que ella se funda"<sup>13</sup>. En otras palabras, deberá demostrarse el hecho antecedente, que, en el caso del art. 3° ley 24.240, consiste en la persistencia de duda interpretativa agotadas las restantes fuentes.

### IV. El proyecto de ley "Régimen Nacional de Servicios Públicos":

El proyecto que se analiza propone, en su art. 21: "*Sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Defensa del Consumidor (N° 24.240 y sus modificatorias),*

<sup>8</sup> En este sentido, FARINA, JUAN M., *Defensa del consumidor y del usuario*, Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 219.

<sup>9</sup> GARRONE, JOSÉ A., *Diccionario Jurídico*, 2ª da. ed. ampl., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, t. III, p. 135.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, dada la presunción de legitimidad del acto, art. 12, LPA, es quien alega su nulidad, en principio, quien debe demostrar la ilegitimidad de aquél, y no la Administración.

<sup>11</sup> Sobre el máximo de 300 días del embarazo.

<sup>12</sup> Se agradecen, en relación a ello, las reflexiones informales de GARCÍA PULLES, FERNANDO.

<sup>13</sup> GARRONE, *Diccionario...* cit., t. III, p. 135.

los marcos regulatorios sectoriales y demás legislación aplicable, los usuarios y consumidores de los servicios públicos reglados por la presente ley tendrán —a título meramente enunciativo— los siguientes derechos: ...k) en caso de controversia o falta de certeza, administrativa o judicial, se aplicará el principio de la interpretación más favorable a los intereses de los usuarios y consumidores”, texto que suscita diversos comentarios.

*Prima facie*, se detecta que, mientras que el art. 21 refiere a una enumeración de “derechos”, el inciso “k” en él contenido prevé una “presunción legal”, y la consagración positiva de una presunción legal no implica el reconocimiento de un derecho subjetivo sino la imposición de una solución o consecuencia probado el antecedente. Además, la expresión “sin perjuicio” desdibuja el sistema de jerarquía de fuentes antes explicado, emergente de la ley 24.240, y genera una aparente duplicación de presunciones legales en protección del consumidor de igual rango: la del art. 3º, ley 24.240., y la que el inciso k) introduce. Ahora, ese doble juego de presunciones legales no es idéntico; antes bien, la presunción del inciso k) devela una preocupante ampliación de la base de antecedentes para que opere el consecuente: cuatro antecedentes —“controversia administrativa”, “controversia judicial”, “falta de certeza administrativa” o “falta de certeza judicial”— suscitan el consecuente “interpretación a favor del consumidor”.

Es claro que dicha ampliación, a toda controversia administrativa, torna la intervención de la firma prestadora, en dicha sede, en un mero ritualismo; y en sede judicial, compromete el principio de contradicción, con seria afectación del principio de imparcialidad que gobierna la administración de justicia. Asimismo, la ampliación, a toda falta de certeza, administrativa o judicial, puede entenderse como equivalente, en el lenguaje natural, a la “duda” del art. 3º, ley 24.240, ya vigente, y a fin de aquilatar la experiencia jurisprudencial a la fecha, resultaría a todo evento más adecuado el mantenimiento de la expresión empleada en el art. 3º de la ley 24.240, el cual, por lo demás, es empleado en otras presunciones legales (*in dubio pro reo; in dubio pro actione; etc.*).

Asimismo, la mentada ampliación, contenida en una ley de marco general aplicable a todos los servicios públicos, desplazaría no sólo la aplicabilidad de la equilibrada presunción establecida en el art. 3º de la ley 24.240 sino también la de la taxonomía a ella asociada (contenida en el

art. 25 de dicha supletoria, para t go de equilibrios dor vigente, y no to.

Los cuatro ; troversia, judicia za, en sede judic

Respecto de troversia judici operatividad de los restantes usu esta regla de *pass* lo ha sido sólo e mercados intens: lo demás, una ve responsabilidad

A todo ever en definitiva, el : el supuesto de di dencia según la c caso, y no en el s rico<sup>16</sup> o de invoc:

<sup>14</sup> RAMSAY, IAN, “C of Economics and the

<sup>15</sup> Tal la hipótesis en COASE, RONALD H. Chicago, 1994, ps. 3/1. ción dados los costo: contrario, ofrece mec usuarios, ahora ratifica transacción aquellas re AGUILAR VALDEZ, OSCAR, Universidad Austral, Ec

<sup>16</sup> Arg. Pcia. de Villanueva c/ MCBA, F Fallos: 130: 157 (1911) Hipotecario Nacional c ción, Fallos: 263: 397

<sup>17</sup> Prodelco, Fall

le, los usuarios y consu-  
 endrán —a título mera-  
 controversia o falta de  
 la interpretación más  
 que suscita diver-

1 refiere a una enu-  
 prevé una “presun-  
 ción legal no implica  
 posición de una solu-  
 ás, la expresión “sin  
 tes antes explicado,  
 plicación de presun-  
 rango: la del art. 3º,  
 ese doble juego de  
 unción del inciso k)  
 tedentes para que  
 rsia administrativa”,  
 ra” o “falta de certe-  
 a favor del consumi-

ersia administrativa,  
 la sede, en un mero  
 io de contradicción,  
 e gobierna la admi-  
 oda falta de certeza,  
 uivalente, en el len-  
 i vigente, y a fin de  
 ilitaría a todo evento  
 leada en el art. 3º de  
 l otras presunciones

n una ley de marco  
 splazaría no sólo la  
 en el art. 3º de la ley  
 ada (contenida en el

art. 25 de dicha ley). En otras palabras, su aplicación sería directa, y no supletoria, para todos los servicios. Ello altera en forma sustancial el juego de equilibrios ínsitos en el diseño de la ley de protección del consumidor vigente, y no surgen del proyecto razones que motiven tal apartamiento.

Los cuatro antecedentes previstos —controversia, administrativa; controversia, judicial; falta de certeza, en sede administrativa; falta de certeza, en sede judicial— pueden motivar algunos comentarios adicionales.

Respecto de los supuestos de mera controversia administrativa ó controversia judicial, urge destacar que los costos involucrados en la operatividad de la presunción, en tan amplio marco, serán trasladados a los restantes usuarios y consumidores comprendidos. Ello pues, si bien esta regla de *passthrough* ha sido calificada como parcialmente verdadera<sup>14</sup>, lo ha sido sólo en el marco de los mercados libres<sup>15</sup>, y no respecto de los mercados intensamente regulados como los de los servicios públicos. Por lo demás, una veda del *passthrough* aludido podría conllevar la alegación de responsabilidades por acto normativo.

A todo evento, la amplitud de la base de antecedentes mencionada — en definitiva, el antecedente “toda controversia”, que parecería absorber el supuesto de duda— podría neutralizarse con base en la clásica jurisprudencia según la cual existe el requisito de controversia en el sentido de caso, y no en el sentido de mero planteo consultivo o especulativo o teórico<sup>16</sup> o de invocación de un gravamen generalizado<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> RAMSAY, IAN, “Consumer Protection”, en NEWMAN, PETER (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, Londres, 1998, t. 1, p. 413.

<sup>15</sup> Tal la hipótesis que pondera COASE, RONALD H., “The Institutional Structure of Production”, en COASE, RONALD H. (ed.), *Essays in Economics and Economists*, Chicago University Press, Chicago, 1994, ps. 3/14, donde las reglas del mercado sí importan, y no serán objeto de transacción dados los costos involucrados en ésta. El escenario de los servicios públicos, por lo contrario, ofrece mecanismos institucionales de transacción (por ej., la participación de los usuarios, ahora ratificada con la introducción del dto. 1172/03), en los que sí podrán ser objeto de transacción aquellas reglas. Acerca de los costos de transacción, ampliar en el lúcido ensayo de AGUILAR VALDEZ, OSCAR, “El acto administrativo regulatorio”, en *Acto Administrativo y Reglamento*, Universidad Austral, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2002, ps. 433/472, esp. p. 345/6.

<sup>16</sup> Arg. Pcia. de Mendoza c/ Senado de la República, Fallos: 2: 253 (1865), esp. p. 259; Villanueva c/ MCBA, Fallos: 24:248 (1882); Saccone, Fallos: 94: 444 (1902), esp. p. 467; Briñas, Fallos: 130: 157 (1919); Pcia. de Mendoza c/ Nación Argentina, Fallos: 243:176 (1959); Bco. Hipotecario Nacional c/ Pcia. de Córdoba, Fallos: 256: 104 (1963); S.A. Cía. Azucarera Concepción, Fallos: 263: 397 (1965).

<sup>17</sup> Prodelco, Fallos: 321: 1252, cons. 27 de la opinión mayoritaria.

## V. La jurisprudencia de la CSJN:

Sentadas las consideraciones precedentes, puede resultar ilustrativo adentrarse la jurisprudencia a fin de hallar las directrices que orientan el principio que motiva esta ponencia, en especial el fundamento de desigualdad, inferioridad o debilidad que anidaría en la presunción "*in dubio pro consumidor*".

Puede recordarse que, hasta ahora, la Corte Suprema sólo ha avalado la primacía de la regla hermenéutica del art. 3º, ley 24.240, en el marco de un caso en el que estaban en juego los valores vida y derecho a obtener la conveniente y oportuna asistencia sanitaria, en el marco de un supuesto en el que primaban las particulares circunstancias del caso, con fuertes limitaciones al poder de negociación de la consumidora adherente<sup>18</sup>. En segundo lugar, sólo por vía de disidencia se ha sostenido que la relación usuario-concesionario es una típica relación de consumo de los arts. 1º y 2º de la ley 24.240<sup>19</sup>.

No obstante ello, desde una perspectiva general, y como ejercicio de *Realpolitik*, fuerza es destacar lo afirmado por el Alto Tribunal en el sentido de que "*la ley 24.240 otorga una mayor protección a la parte más débil en las relaciones comerciales -los consumidores- recomponiendo, con un sentido ético de justicia y de solidaridad social, el equilibrio que deben tener los vínculos entre comerciantes y usuarios, que se veían afectados ante las situaciones abusivas que se presentaban en la vida cotidiana*"<sup>20</sup>.

Tal interpretación propicia traer a colación la diferenciación entre reglas interpretativas que vienen impuestas por disposiciones legales específicas (tal la del art. 3º, ley 24.240)<sup>21</sup>; y reglas hermenéuticas a aplicar, en el ámbito de las licencias y concesiones de servicios públicos, a juego con la coexistencia de diversos principios que informan la existencia de éstos últimos, a saber, continuidad, regularidad y generalidad, por razones de interés público. Esta coexistencia ha sido reconocida por la jurisprudencia: la controversia por impugnación de facturas emitidas por una

<sup>18</sup> Es el caso de Romero Victoria de Del Sel c/ Qualitas S.A., Fallos: 321: 3493 (1998), en el cual se ponderó un nacimiento pretérmino ocurrido antes de la finalización del período de carencia.

<sup>19</sup> Choi Do Min y otro c/ Huarte, Fallos: 324: 2784 (2001), disidencia del Dr. Vázquez; Expreso Hada SRL, Fallos: 325: 1265 (2002), disidencia del Dr. Vázquez. En igual sentido, CNAC, Sala F, Cardell c/ Caminos del Oeste, del 24/10/00.

<sup>20</sup> Flores Automotores s/ competencia, Fallos: 324: 4349 (2001).

<sup>21</sup> Romero Victoria de Del Sel, Fallos: 321: 3493 (1998).

concesionaria por al contrato de cor dada, se ha afirm de disidencia se l enlaza al usuario Aquella diferenc diferenciador: el Alto Tribunal al a diverso, en cuant ción de un servic o consumidor se participación pre

Ahora, ¿cuál que eventualmen dor-, a la luz de punto a la relació dor, cuando de l

**La debilidad:** Máximo Tribuna o vínculos entre entrada en escen pos de la búsquer posibilidad, de n cio interpretativo pugna tarifas. Ell cial<sup>28</sup>, con aprob

<sup>22</sup> Asociación d medidas cautelares, F

<sup>23</sup> Véase nota 1

<sup>24</sup> Romero Victo

<sup>25</sup> En esta línea.

- *Theory and Practice*

<sup>26</sup> Flores Autom

<sup>27</sup> Flores Autom

<sup>28</sup> Méndez c/ Fe

Central Córdoba, Fallo

Central Argentino, Fall

Central Argentino, Fall

(1928); The Steamship

<sup>29</sup> Gómez c/ FFC

Central Argentino, Fall

<sup>30</sup> Tomás Devot

puede resultar ilustrativo directrices que orientan el fundamento de des- la presunción "in dubio

Suprema sólo ha avalado ley 24.240, en el marco de da y derecho a obtener la el marco de un supuesto as del caso, con fuertes imidadora adherente<sup>18</sup>. En sostenido que la relación onsumo de los arts. 1º y

eral, y como ejercicio de Alto Tribunal en el sen- a la parte más débil en las on un sentido ético de justi- s vínculos entre comerciantes usivas que se presentaban en

la diferenciación entre disposiciones legales es- hermenéuticas a aplicar, vicios públicos, a juego forman la existencia de generalidad, por razones onocida por la jurispruduras emitidas por una

Fallos: 321: 3493 (1998), en el alización del período de caren-

), disidencia del Dr. Vázquez; rquez. En igual sentido, CNAC,

001).

concesionaria pone en tela de juicio, en forma directa, normas vinculadas al contrato de concesión celebrado entre el Estado Nacional y la demandada, se ha afirmado<sup>22</sup>. En dicho contexto, es previsible que sólo por vía de disidencia se haya argumentado en el sentido de que el vínculo que enlaza al usuario y un concesionario vial sea una relación de consumo<sup>23</sup>. Aquella diferenciación de reglas se ve sustentada por un elemento diferenciador: el poder de negociación del adherente, ponderado por el Alto Tribunal al aplicar la presunción<sup>24</sup> en un contrato de derecho privado, diverso, en cuanto a la intensidad de la intervención estatal, de la prestación de un servicio público, en el cual el poder de negociación del usuario o consumidor se puede hacer valer de conformidad con los medios de participación previstos, por ante la autoridad concedente<sup>25</sup>.

Ahora, ¿cuáles serían los fundamentos de la debilidad o inferioridad - que eventualmente darían sustento a la presunción *in dubio* pro consumidor-, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema, en especial en punto a la relación contractual, la información y la condición de consumidor, cuando de la prestación de los servicios públicos se trata?

**La debilidad del consumidor ante el contrato:** Como vimos, el Máximo Tribunal, en forma acertada, ha aludido a relaciones comerciales o vínculos entre comerciantes y usuarios<sup>26</sup> para fundar la posibilidad de entrada en escena de consideraciones de justicia y solidaridad social en pos de la búsqueda de un equilibrio<sup>27</sup> en la relación contractual. Ahora, tal posibilidad, de neto corte contractualista, no parece *prima facie* hallar quicio interpretativo alguno en los casos en que el usuario o consumidor impugna tarifas. Ello pues la fijación de la tarifa requiere intervención oficial<sup>28</sup>, con aprobación previa<sup>29</sup> expresa o tácita<sup>30</sup>, y, hoy privatizados los

<sup>22</sup> Asociación de Usuarios Consumidores y Contribuyentes c/ Aguas Argentinas S.A. s/ medidas cautelares, Fallos: 323: 61 (2000).

<sup>23</sup> Véase nota 19.

<sup>24</sup> Romero Victoria de Del Sel, Fallos: 321: 3493 (1998), cons. 5º, *in fine*.

<sup>25</sup> En esta línea argumental, véase PHILLIPS, CHARLES F. JR., *The Regulation of Public Utilities - Theory and Practice*, P.U.R., Arlington, Va., 1993, p. 19.

<sup>26</sup> Flores Automotores s/ competencia, Fallos: 324: 4349 (2001).

<sup>27</sup> Flores Automotores s/ competencia, Fallos: 324: 4349 (2001).

<sup>28</sup> Méndez c/ Ferrocarril del Oeste, Fallos 112: 367 (1909), esp. p. 382; Gómez c/ FFCC Central Córdoba, Fallos: 146: 207 (1926), esp. p. 233 y p. 236; Martino, Leonardo c/ Ferrocarril Central Argentino, Fallos: 150: 5 (1927), esp. p. 18. En similar sentido, Kaufmann y Cia. C/ FFCC Central Argentino, Fallos: 147: 81 (1926); Jacinto Ferrer c/ Unión Telefónica, Fallos: 152: 235 (1928); The Steamship Co. Ltd. c/ Empresa del Puerto de Rosario, Fallos: 171: 275 (1934).

<sup>29</sup> Gómez c/ FFCC Central Córdoba, Fallos: 146: 207 (1926), esp., p. 233; Martino c/ FFCC Central Argentino, Fallos: 150: 5 (1927).

<sup>30</sup> Tomás Devoto y Cia c/ FFCC Buenos Aires, Fallos: 147: 5 (1926); en igual sentido,

principales servicios públicos, las tarifas son fijadas<sup>31</sup> mediante un acto<sup>32</sup>, y su aplicación es objeto de permanente contralor<sup>33</sup>. Así, de cara a las relaciones entre el prestador del servicio público y los usuarios, no se crea, en lo tarifario, una relación comercial, sino una situación de sujeción a los efectos de un "acto general", siguiendo a CASSAGNE<sup>34</sup> y BIANCHI<sup>35</sup>.

No puede desconocerse que existen precedentes en los que se calificó como contrato de adhesión al que mediaba entre los consumidores del servicio público y la empresa prestadora del mismo; tales los casos "Yantorno"<sup>36</sup>, "Gutiérrez"<sup>37</sup> y "Fosca"<sup>38</sup>, aunque el usuario fuera un organismo estatal provincial o municipal<sup>39</sup>. Tampoco puede obviarse que la doctrina señaló la existencia de teorías contractuales, contractuales de adhesión y reglamentarias en punto al tema que nos ocupa<sup>40</sup>, y propició la figura del contrato de adhesión sólo para los servicios de utilización facultativa<sup>41</sup>. Empero, entendemos que la tesis de la situación de sujeción a los efectos de un acto de alcance general apuntada cobra relevancia atento la intensa intervención estatal desplegada en la aprobación, fijación y contralor ya aludidos.

En tal contexto, la justificación de la inferioridad del usuario o consumidor del servicio público debe ser interpretada con cautela, pues -al menos cuando de la impugnación de las tarifas se trata-, cobra relevancia

Kaufmann y Cía. c/ FFCC Central Argentino, Fallos: 147: 81 (1926); Alfonso Forino c/ FFCC Buenos Aires, 147: 231 (1926).

<sup>31</sup> Cía. de Electricidad de Tandil Usina Popular S.A. c/ Dirección General de Impuesto a los Réditos, Fallos: 220: 409 (1951), esp. p. 421.

<sup>32</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS, *La Intervención Administrativa*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992, p. 62 y, del mismo autor, *Derecho...* cit., t. II, p. 313 (donde alude a la naturaleza del "acto de fijación de tarifas de los servicios públicos"); BIANCHI, ALBERTO B., *La Regulación Económica*, Ábaco, Buenos Aires, 2001, t. I, p. 328.

<sup>33</sup> Schill, Andrés y otros c/ Unión Telefónica, Fallos: 184: 280 (1939); Sociedad de Electricidad de Rosario c/ D.G.I., Fallos: 215: 280 (1949), esp. p. 303.

<sup>34</sup> CASSAGNE, *Derecho...* cit., t. II, p. 313.

<sup>35</sup> BIANCHI, *La Regulación...* cit., t. I, p. 327.

<sup>36</sup> Yantorno, Benjamín c/ Compañía Hispano Americana de Electricidad, Fallos: 155: 410 (1929).

<sup>37</sup> Gregorio Gutiérrez c/ Cía Hispano Americana de Electricidad, Fallos: 158: 268 (1930).

<sup>38</sup> Herminio F. Fosca c/ CHADE, Fallos: 181: 450 (1938).

<sup>39</sup> S.A. Cía de Electricidad de los Andes c/ Nación Argentina, Fallos: 253: 88 (1962), incluso con aplicación de la doctrina de los actos propios en su cons. 6°.

<sup>40</sup> Acerca de ello puede verse VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, *Derecho Administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, t. III, ps. 196/212. Más recientemente, para la situación anterior a las privatizaciones de 1989 y años posteriores, MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, 4ta. ed. act. del t. II, p. 170 y ss.

<sup>41</sup> CASSAGNE, *Derecho...* cit., t. II, ps. 313.

la injerencia estatales usuario-firme con los supuestos tesis ya ponderad:

*La debilidad* forme la jurisprudencia se hallaría en una de quien se dedicación no es equipar. En ese marco de relación con fundible la presunción

Empero, en entre el régimen en la relación de cial la relativa a la el servicio, abundres. Además, bajción pública, y se interesada "la do tado del cumplimneras de las socie ella misma deterr los servicios públismos"<sup>42</sup>. Asim prestadoras de se información públca o privada, soli oportuna y veraz recordarse que, b tan *ab initio* razo:

<sup>42</sup> Es este el prim y no el hecho de que racionales; conf. RAMS.

<sup>43</sup> Frigorífico Avi

<sup>44</sup> Frigorífico Avi

<sup>45</sup> Con las limita

adas<sup>31</sup> mediante un acto<sup>32</sup>,  
trador<sup>33</sup>. Así, de cara a las  
y los usuarios, no se crea,  
situación de sujeción a los  
ONE<sup>34</sup> y BIANCHI<sup>35</sup>.

entes en los que se califi-  
entre los consumidores del  
el mismo; tales los casos  
e el usuario fuera un orga-  
o puede obviarse que la  
actuales, contractuales de  
nos ocupa<sup>40</sup>, y propició la  
rvidios de utilización facul-  
situación de sujeción a los  
cobra relevancia atento la  
la aprobación, fijación y

toridad del usuario o con-  
etada con cautela, pues -al  
se trata-, cobra relevancia

11 (1926); Alfonso Forino c/ FFCC  
Dirección General de Impuesto a los

va, Abeledo Perrot, Buenos Aires,  
le alude a la naturaleza del "acto de  
TO B., *La Regulación Económica*,

1: 280 (1939); Sociedad de Electri-  
3.

a de Electricidad, Fallos: 155: 410

tricidad, Fallos: 158: 268 (1930).

ina, Fallos: 253: 88 (1962), incluso  
6°.

3ENJAMIN, *Derecho Administrativo*,  
6/212. Más recientemente, para la  
res, MARIENHOFF, MIGUEL S., *Tratado*  
8, 4ta. ed. act. del t. II, p. 170 y ss.

la injerencia estatal descripta, que desplaza las consideraciones contrac-  
tuales usuario-firma, marcando las consiguientes diferencias interpretativas  
con los supuestos en que se dá una relación comercial o contractual, hipó-  
tesis ya ponderada por la jurisprudencia.

**La debilidad del consumidor ante el déficit informacional<sup>42</sup>:** Con-  
forme la jurisprudencia de la Corte Suprema, cierto es que el consumidor  
se hallaría en una relación de debilidad o inferioridad en tanto la situación  
de quien se dedica a comercializar un producto haciendo de ello su profes-  
ión no es equiparable a la del comprador profano o a la del consumidor<sup>43</sup>.  
En ese marco de inferioridad, resulta natural tutelar el derecho a la infor-  
mación con fundamentos en la desigualdad apuntada<sup>44</sup>, y considerar apli-  
cable la presunción de *in dubio* pro consumidor llegado el caso.

Empero, en punto al régimen de la información se detecta un abismo  
entre el régimen de los prestadores de servicios públicos, y los oferentes  
en la relación de consumo. La información relativa a aquéllos, y en espe-  
cial la relativa a las tarifas vigentes y condiciones en que debe ser prestado  
el servicio, abunda en las respectivas páginas Web de los entes regulado-  
res. Además, bajo el art. 8° de la ley 25.152, tendrá carácter de informa-  
ción pública, y será de libre acceso para cualquier institución o persona  
interesada "la documentación de carácter físico y financiero... [sobre] es-  
tado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y adua-  
neras de las sociedades... ante la AFIP conforme a la reglamentación que  
ella misma determine; ...información acerca de la regulación y control de  
los servicios públicos, obrante en los entes reguladores y de control de los  
mismos"<sup>45</sup>. Asimismo, bajo el Dto. 1172/03, Anexo VII, a las firmas  
prestadoras de servicios públicos se les aplica el reglamento de acceso a la  
información pública, permitiéndose a toda persona física o jurídica, públi-  
ca o privada, solicitar, acceder y recibir información completa, adecuada,  
oportuna y veraz en forma gratuita relativa a aquéllas. Igualmente, debe  
recordarse que, bajo la Ley de Privacidad norteamericana -y no se detec-  
tan *ab initio* razones para la adopción de una solución distinta, especial-

<sup>42</sup> Es este el principal problema involucrado en la necesidad de protección del consumidor,  
y no el hecho de que los consumidores de bajos recursos no puedan arribar a decisiones  
racionales; conf. RAMSAY, op. cit., p. 413.

<sup>43</sup> Frigorífico Avícola S.A. c/ E.N., Fallos: 321: 3345 (1998).

<sup>44</sup> Frigorífico Avícola S.A. c/ E.N., Fallos: 321: 3345 (1998).

<sup>45</sup> Con las limitaciones del secreto fiscal y del secreto bancario.

mente de cara al Dto. 1172/03- las sociedades comerciales no son sujetos de la ley, por lo que no pueden evadir, so pretexto de afectación de su derecho a la intimidad, la solicitud de datos, inteligencia confirmada en abundante jurisprudencia<sup>46</sup>.

En tales condiciones, la mentada inferioridad, con fundamentos en la necesidad de compensar desequilibrios informacionales, pierde sustento, debilitándose la aplicabilidad de la presunción *in dubio* pro-consumidor.

**La debilidad del consumidor ante la mera relación de consumo:** Ha sostenido la Corte Suprema que "las relaciones jurídicas que regula la ley 24.240 son estrictamente las referidas a las que se establecen con los consumidores"<sup>47</sup>. Empero, en ese marco global de relaciones jurídicas bipolares, prestador-consumidor, podemos aislar las que involucran al usuario o consumidor del servicio público, pues se insertan en un contexto específico, donde al consumidor no se lo protege por sí, sino que se lo protege en relación a otros requerimientos que debe cumplir la firma. En otras palabras, esa protección opera a juego con los objetivos que el privatizador, y luego el regulador, establezcan para la firma. La Corte Suprema ha reconocido la existencia de tales objetivos -por ej., incentivación de la eficiencia, protección de los consumidores- en uno de sus fallos<sup>48</sup>. Tal operación conjunta de exigencia y protección -en tanto estímulos exógenos a la firma- no se verifican en la relación de consumo de la ley 24.240, en las cuales los requerimientos de eficiencia resultan endógenos a la misma -motivación intraempresarial-, pudiendo ser los de protección de los consumidores tanto exógenos como endógenos a la misma<sup>49</sup>.

Por ende, puede entenderse que es la autoridad concedente, y posteriormente el regulador, el que equilibra la aparente desigualdad en el mar-

<sup>46</sup> St. Michaels Convalescent Hospital v. California, 643 F.2d 1369 (9<sup>th</sup> Cir. 1981); OKC v. Williams, 614 F.2d 58 (5<sup>th</sup> Cir. 1980); Dresser Industries v. United States, 596 F.2d 1231 (5<sup>th</sup> Cir.), certiorari denegado en 444 U.S. 1044 (1980); Cell Associates v. National Institutions of Health, 579 F.2d 1155 (9<sup>th</sup> Cir. 1978); Stone v. Export-Import Bank of the United States, 552 F.2d 132 (5<sup>th</sup> Cir. 1977), certiorari denegado en 434 U.S. 1012 (1978); Committee in Solidarity v. Sessions, 738 F. Supp. 544 (D.D.C. 1990), confirmado por otros fundamentos en 929 F.2d 742 (D.C.Cir. 1991); United States v. Hynes, 620 F. Supp. 474 (M.D. Tenn. 1985); Utah-Ohio Gas & Oil, Inc. v. SEC, 1 Government Disclosure Service (P-H) 80,038, 80,114 (D. Utah Jan. 9, 1980).

<sup>47</sup> Rodríguez Ruiz, Roberto c/Clarín, Fallos: 323: 1542 (2000).

<sup>48</sup> Litoral Gas S.A., Fallos: 321: 776 (1998)

<sup>49</sup> "Eficiencia y tarifas (con especial referencia al factor X)", en Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, 2001, N° 36/38, ps. 173/202, esp. p. 177.

co regulatorio es firma, mas no de sumidor. Ante ta en sí la que pro necesidades de p ción estatal para intervención [qu expresas en que Aquella calificac contrato o con efectos alcanzar para su beneficio polio natural en

## VI. Dos re

A esta altu usuarios o cons tutelados por los nicas.

Se ha prop quien adquiere c pecto de quien l servicios (art. 22 dose ambos tér usuario potencia del usuario actu Derecho Comu personas físicas

<sup>50</sup> CASSAGNE, D  
<sup>51</sup> 1<sup>a</sup> Instancia, na de Electricidad, L del servicio público. prensa, manuscrito q  
<sup>52</sup> Arg. Collazo  
<sup>53</sup> Es decir, aq  
<sup>54</sup> MURATORIO, "  
<sup>55</sup> Con cita de l  
<sup>56</sup> Informe Fina y concesiones, en y

comerciales no son sujetos de afectación de su inteligencia confirmada en

ad, con fundamentos en racionales, pierde susten-  
ción *in dubio* pro-consumi-

**tera relación de consu-**  
ciones jurídicas que regu-  
las que se establecen con  
al de relaciones jurídicas  
as que involucran al usua-  
insertan en un contexto  
ge por sí, sino que se lo  
ebe cumplir la firma. En  
on los objetivos que el  
ra la firma. La Corte Su-  
os –por ej., incentivación  
- en uno de sus fallos<sup>48</sup>.  
ón –en tanto estímulos  
on de consumo de la ley  
ncia resultan endógenos  
do ser los de protección  
genos a la misma<sup>49</sup>.

lad concedente, y poste-  
e desigualdad en el mar-

2d 1369 (9<sup>th</sup> Cir. 1981); OKC v.  
States, 596 F.2d 1231 (5<sup>th</sup> Cir.),  
tional Institutions of Health, 579  
rd States, 552 F.2d 132 (5<sup>th</sup> Cir.  
in Solidarity v. Sessions, 738 F.  
929 F.2d 742 (D.C.Cir. 1991);  
Ohio Gas & Oil, Inc. v. SEC, 1  
n. 9, 1980).  
0).

r X)", en Revista de Derecho  
38, ps. 173/202, esp. p. 177.

co regulatorio específico, y de cara las exigencias concretas impuestas a la firma, mas no de cara a una pretendida situación de inferioridad del consumidor. Ante tal escena, nótese que es la declaración de servicio público en sí la que protege al usuario pues le garantiza la satisfacción de sus necesidades de primer orden<sup>50</sup>, y, al mismo tiempo, le asegura la intervención estatal para que no quede "al arbitrio de la empresa monopolista... intervención [que] se concreta en el establecimiento de las condiciones expresas en que la empresa debe prestar el servicio a los particulares"<sup>51</sup>. Aquella calificación permite la interpretación restrictiva del respectivo contrato o con apego a los términos de la concesión<sup>52</sup>, y dado que sus efectos alcanzarán a los usuarios, también lo hará aquella interpretación, para su beneficio, especialmente ante las mentadas situaciones de monopolio natural en la prestación<sup>53</sup>.

## VI. Dos reflexiones adicionales:

A esta altura, resulta natural preguntarse acerca de cuáles son los usuarios o consumidores que la ley 24.240 protege, y cuáles deben ser tutelados por los marcos regulatorios específicos, y por medio de qué técnicas.

Se ha propuesto un agudo inventario<sup>54</sup> que incluye: a) consumidor, quien adquiere cosas consumibles; usuario, quien utiliza servicios, y respecto de quien la compra de bienes resulta accesoria para el uso de esos servicios (art. 2325, C.C); b) consumidor equivalente a usuario, empleándose ambos términos indistintamente (ley 24.240); c) usuario efectivo y usuario potencial<sup>55</sup>. Asimismo, se ha distinguido al usuario futuro, distinto del usuario actual o presente, y al usuario no atendido<sup>56</sup>. Por su parte, el Derecho Comunitario europeo –como se verá *infra*– reconoce usuarios–personas físicas y usuarios–empresas, subclasificables entre empresas pe-

<sup>50</sup> CASSAGNE, *Derecho...* cit., t. II, p. 378.

<sup>51</sup> 1<sup>a</sup> Instancia, Justicia de Paz Letrada, 20/2/1936, Montechi, Blas c/ Cía Hispano Americana de Electricidad, L.L., t. 1, p. 444 y ss., cit. en MURATORIO, Jorge, "Situación jurídica del usuario del servicio público. Participación en el control. La tutela administrativa y jurisdiccional", en prensa, manuscrito que el autor gentilmente facilitara.

<sup>52</sup> Arg. Collazo c/ Banco Provincia, Fallos: 75: 392 (1898).

<sup>53</sup> Es decir, aquella prestación en la que resulta ineficiente la libre competencia.

<sup>54</sup> MURATORIO, "La regulación..." cit., n. 127, y del mismo autor, op. cit. en nota 51.

<sup>55</sup> Con cita de MARIENHOFF, *Tratado...* cit., t. II, ps. 162/163.

<sup>56</sup> Informe Final, Fase II, Área Energía, p. 5, en el marco de la renegociación de las licencias y concesiones, en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).



usuarios vulnerables y no las, entre otros supuestos. cerca de cuál es el usuario dor.

entre usuario presente o emplea una serie de reglas temáticos, sobrevalorando debido optimismo" respecto únicamente el presente, bido el usuario potencial o ejemplo en materia de ex futuro, por ende, puede y optimismo presentes, o

ando lo dicho en materia presunción de *in dubio* pro controversia sea resulta ón al art. 21, inc. k), del factos que perjudican al costo involucrado en la iso omiso de la regla como ordenación de la raad intergeneracional<sup>60</sup>.

nitaria europea nos muesos principios de proporno discriminación, han rios, inclusive los vulne dir al establecimiento de

DA, Buenos Aires, 6ª ed. del t. 2,

ver con la justicia social. Se s *de hoy y del futuro*, tengan lo brayado nos pertenece), VACA as Jornadas Internacionales de Aires, 6/8 de abril de 1999, p. 52.

amplias presunciones –como la del art. 21, inc. k) del Proyecto-, sino recurriendo a la técnica del servicio público como modo de protección de los usuarios.

La Directiva 2002-22-CE del 7/3/2002, sobre servicio universal en telecomunicaciones, reconoce que la Comunidad debe contribuir a la protección de los consumidores. Con tal objetivo presente, se regla, entre otros aspectos, lo relativo a la protección ante desconexiones, el acceso a los servicios esenciales mientras se resuelven los planteos; la protección ante cláusulas abusivas; la necesidad de especificación de las condiciones y calidad del servicio; las medidas de resolución de litigios; la transparencia de los precios y tarifas; la publicación de información sobre los servicios, exigible cuando quede demostrado que el público carece de un acceso efectivo a la misma. Asimismo, se favorecen sistemas de acceso prepago y pago escalonado de la conexión a la red; y se exige la debida notificación por anticipado de la interrupción o desconexión del servicio, pudiéndose prever un período de servicio limitado previo a la desconexión total con acceso a servicios no facturables al abonado.

En lo que más interesa, según dicha Directiva, los procedimientos extrajudiciales serán resueltos en forma "equitativa" y rápida, y sólo se prevén las indemnizaciones en casos justificados, rigiéndose los procedimientos en sede judicial por los ordenamientos locales.

Por su parte, la Directiva 2003-54-CE del 26/6/03 -sobre nuevas reglas del mercado interior de electricidad y revocación de la Directiva 96-92-CE- brinda precisiones de las obligaciones del servicio público. Ella prevé elevados niveles de protección del consumidor ante la desregulación, en correlación con un elevado nivel de "servicio público en la Comunidad". Asimismo, contempla la publicación de un informe periódico sobre las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos de servicio público y una comparación de su eficacia, con el fin de formular recomendaciones sobre las medidas que convendría adoptar a escala nacional para alcanzar aquel alto nivel. Se apunta a proteger a los consumidores vulnerables, con medidas del ámbito del sistema de seguridad social, y se prevén ayudas públicas, formulándose modulaciones según el servicio universal se preste a hogares o a pequeñas empresas.

La Directiva considera que el cumplimiento de los "requisitos de servicio público" es una exigencia fundamental, destacándose cuáles son las

obligaciones del mismo, a saber, seguridad, incluida la seguridad del suministro, regularidad, calidad y precio de los suministros, con protección del medio ambiente. El servicio universal —continúa la Directiva— será provisto, a clientes domésticos y a las pequeñas empresas que define, bajo una calidad determinada, y a precios razonables, fácil y claramente comparables y transparentes. Ello, garantizándose la protección de los clientes vulnerables, incluyéndose medidas que les ayuden a evitar la interrupción del suministro. También se protege a los clientes finales de zonas apartadas.

Por último, el Anexo de la Directiva prevé las “medidas de protección del consumidor”, a saber, que los consumidores: tengan derecho a condiciones equitativas dadas a conocer con antelación; sean debidamente notificados de cualquier intención de modificar las condiciones; reciban información transparente sobre los precios, tarifas y condiciones generales aplicables al acceso y al uso de los servicios; y gocen de amplia libertad para escoger el modo de pago. En lo que interesa, se asegura que los usuarios dispongan de procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones, tal que se permita la “resolución equitativa y rápida de los litigios”, contemplándose, cuando esté justificado, un sistema de reembolso o compensación.

#### VII. A modo de conclusión:

En el Proyecto que motiva este Congreso, que prevé *ab initio* consideraciones de bienestar y justicia social<sup>61</sup>, aplicables conforme la Corte Suprema a casos de seguridad social<sup>62</sup>, se ha incluido, sin distinciones, un principio que no se halla asociado a consideraciones de excepciones a la garantía constitucional de igualdad, sino a la presuposición de inferioridad de todos los usuarios o consumidores de servicios públicos. Tal inclusión presenta diversos ambages a poco que se la confronta con el régimen específico de los servicios públicos, y con la concepción del servicio público como técnica de protección del usuario, los cuales fueron analizados en esta ponencia. También presente aristas con eventual agravio constitucional al afectarse la garantía de imparcialidad.

<sup>61</sup> Sección I, 3er. párr. del Mensaje.

<sup>62</sup> Manauta, Fallos: 322: 2926 (1999). También puede verse Chocobar, Fallos: 319: 3241 (1996), disidencia de los Dres. Belluscio, Petracchi y Bossert.

Desde la perspectiva en el Proyecto, de un cable en forma de toda falta de certeza *plá de los fines (el ob. costos involucrado ción de los intereses de servicios públicos Bien Común*<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> MOSTERIN, JESÚ

<sup>64</sup> A ellos alude C en L.L. 1995-C, ps. 117

<sup>65</sup> Véase nota 60

<sup>66</sup> COMADIRA, JULIO y los Entes Regulados. *Derecho Administrativo y ampl.*, Buenos Aires,

ida la seguridad del suministro, con protección del consumidor, la Directiva será provisoria, en las condiciones que define, bajo una perspectiva clara y claramente comparativa, para la protección de los clientes y para evitar la interrupción de los servicios en las zonas apartadas.

Las "medidas de protección" deben tener derecho de acceso; sean debidamente justificadas; recitar las condiciones; recitar las tarifas y condiciones generales; y gocen de amplia cobertura. Si interesa, se asegura que los procedimientos sean sencillos y poco costosos, y se permita la "resolución" de los conflictos, cuando esté justificada.

Se prevé *ab initio* consideraciones conformes a la Corte Suprema, sin distinciones, un régimen de excepciones a la posición de inferioridad de los servicios públicos. Tal inclusión concuerda con el régimen establecido en la Ley de privatización del servicio público. Los aspectos legales fueron analizados en el informe de la Comisión de Igualdad de Trato y Agravio Constitucional.

Desde la perspectiva desarrollada en esta ponencia, la incorporación, en el Proyecto, de una amplia presunción de *in dubio pro consumidor*, aplicable en forma directa a toda controversia administrativa o judicial, o a toda falta de certeza administrativa o judicial, trasunta una suerte de "miopía de los fines (el obsecarse con los próximos y no ver los lejanos)..."<sup>63</sup> ya que los costos involucrados en la operatividad de aquélla redundarán en la afectación de los intereses intergeneracionales<sup>64</sup> de los usuarios y consumidores de servicios públicos, por los que el Estado debe velar<sup>65</sup> como gestor del Bien Común<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> MOSTERIN, JESUS, *Racionalidad y acción humana*, Alianza Ed., Madrid, 1978, p. 210.

<sup>64</sup> A ellos alude CASSAGNE, JUAN CARLOS, "El servicio público y las técnicas concesionales", en L.L. 1995-C, ps. 1174/1189, esp. p. 1189.

<sup>65</sup> Véase nota 60.

<sup>66</sup> COMADIRA, JULIO, "Reflexiones sobre la Regulación de los Servicios Públicos Privatizados y los Entes Reguladores (con particular referencia al Enargas, Enre, CNT y Etoss)", en su *Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 215, ó p. 639 de la 2da. ed. act. y ampl., Buenos Aires, 2003.