

Multinacionales vs. el municipio de Necochea: la batalla legal por la tasa portuaria de Puerto Quequén

POR CAMILA W. LANDEYRO (*)

Sumario: I. Introducción.- II. La situación de Puerto Quequén. Contexto histórico-político de su construcción. - III. El proceso descentralización: la década de los noventa.- IV. El capital transnacional en el país.- V. La cuestión jurídica: el litigio sobre la tasa portuaria.- VI. Conclusión.- VII. Referencias.

Resumen: este trabajo analiza el conflicto judicial que surgió en torno a la *tasa portuaria* creada por el municipio de Necochea en 2015 para financiar el mantenimiento de la infraestructura vial utilizada por el transporte con destino a Puerto Quequén. El litigio, promovido por las principales empresas exportadoras y cámaras del sector se extendió por siete años y culminó con el fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata en el año 2024 que declaró la validez de la tasa y revocó la sentencia de primera instancia que la había considerado inaplicable. El fallo vuelve a poner en tensión problemáticas históricas y estructurales de la provincia en torno al alcance del poder tributario municipal. Desde un enfoque histórico-institucional, el artículo analiza cómo estos conflictos se inscriben en procesos de descentralización y privatización portuaria y en las limitaciones estructurales que condicionan la autonomía financiera de los municipios.

Palabras claves: poder tributario municipal - autonomía fiscal - Puerto Quequén - tasa portuaria

Multinationals vs. Necochea Municipality: the legal battle over Quequén Port fees

Abstract: *this paper analyzes the judicial conflict that arose regarding the port tax created by the Municipality of Necochea in 2015 to finance the maintenance of road infrastructure used by transportation bound for Puerto Quequén. The litigation, brought by major export companies and industry chambers, lasted seven years and culminated in the 2024 ruling of the Administrative Litigation Chamber of Mar del Plata, which upheld the validity of the tax and overturned the first-instance decision*

(*) Abogada, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigadora Categoría V en temas de economía política y desarrollo productivo, UNLP. Docente Adscripta en Economía Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Becaria Doctoral, Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Buenos Aires (CIC). Doctoranda en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de San Martín.

that had deemed it inapplicable. The ruling once again brings to the forefront historical and structural issues of the province concerning the scope of municipal taxing powers. From a historical-institutional perspective, the article examines how these conflicts are embedded in processes of decentralization and port privatization and in the structural limitations that constrain the financial autonomy of municipalities.

Keywords: *Municipal taxing power- fiscal autonomy - Puerto Quequén - port levy*

I. Introducción

En 2015 el Concejo Deliberante de Necochea aprobó la “Tasa Solidaria por Mantenimiento Diferenciado de la Red Vial”, conocida como “tasa portuaria”. Este tributo gravaba el tránsito de camiones con destino a Puerto Quequén para financiar el mantenimiento de las calles y rutas municipales deterioradas por el tránsito pesado vinculado a la actividad exportadora. La tasa se mantuvo vigente hasta 2017 y fue cuestionada de inmediato por las principales empresas exportadoras y cámaras del sector, que promovieron una acción judicial solicitando su inaplicabilidad.

El litigio, iniciado en 2017 por compañías como Cargill, Bunge, Vicentin y Cofco Argentina, junto con la Cámara de la Industria Aceitera (CIARA) y el Centro de Exportadores de Cereales (CEC) se extendió por siete años. En primera instancia el Juzgado Contencioso Administrativo de Necochea hizo lugar a la demanda y declaró inválida la tasa, pero en junio de 2024 la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata revocó esa sentencia y avaló su constitucionalidad.

El debate que se desprende de este caso excede el poder tributario municipal: involucra también el impacto que estos gravámenes tienen en la estructura de costos y la rentabilidad de la actividad agroexportadora, un sector que históricamente tiene una alta presión tributaria además de los costos logísticos, entre otros costos (1). Para el municipio, la tasa buscaba que quienes generan el mayor deterioro en la red vial contribuyeran a su mantenimiento. El presidente del Concejo Deliberante de Necochea, Guillermo Sánchez —representante del oficialismo— afirmó que no tiene un fin recaudatorio, ni confiscatorio, sino que responde a la necesidad de mantener en condiciones el asfalto que con el paso del tiempo, la cantidad y el peso de camiones deteriora su calidad (Ecos Diarios, 2024).

(1) Pisani Claro y Ariño (2024) en el informe que realizaron para la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA) mencionan el Estado se queda con el 62,6 % de la renta agrícola (valor de la producción menos costos) a través de impuestos nacionales, provinciales y municipales. Esto incluye retenciones a la exportación (33 % en soja, 12 % en maíz y trigo), IVA (10,5 % en ventas y 21 % en insumos), Ganancias (30-35 %), Bienes Personales (hasta 2,25 %), Ingresos Brutos (5 %), Impuesto Inmobiliario y otros tributos como por ejemplo el Impuesto al Cheque, Impuesto a los combustibles, tasas municipales, patentes, sellado de contratos y guías de traslado de mercaderías (Barrero, 2021).

A nivel macro, el presidente del Consejo Portuario Argentino, José María Lojo, subrayó la necesidad de establecer consensos que garanticen la sustentabilidad de las infraestructuras de transporte, destacando que los municipios como Necochea terminan resolviendo por su cuenta problemas que requieren coordinación interjurisdiccional (Ecos Diarios, 2025).

Las principales entidades agropecuarias (CARBAP, CRA, Federación Agraria, CEC, entre otras) manifestaron un rechazo unánime a la tasa portuaria implementada por el municipio de Necochea. CARBAP calificó la medida como una aberración jurídica y un atropello a la constitucionalidad, destacando que la tasa carece de una afectación clara y transparente de los fondos recaudados, lo que pone en duda que se destinen efectivamente a la infraestructura vial (CARBAP, 2024).

Asimismo, las Sociedades Rurales del sudeste bonaerense advirtieron que el Puerto de Quequén ya presenta costos operativos más elevados que otras terminales, como Bahía Blanca, y que la aplicación de la tasa encarecería aún más las exportaciones, afectando la competitividad del puerto. Según los cálculos difundidos por el sector, el impacto sería de USD 0,60 por tonelada adicional, lo cual podría provocar la migración de operaciones hacia otros puertos (Martínez, 2024a).

Patricio Bosch —vicepresidente de la Sociedad Rural de Necochea— agregó que el encarecimiento del puerto impactará en la llegada de los cereales a Quequén: en la medida que se encarece el puerto de Quequén, los cereales se van a otro puerto (Martínez, 2024b).

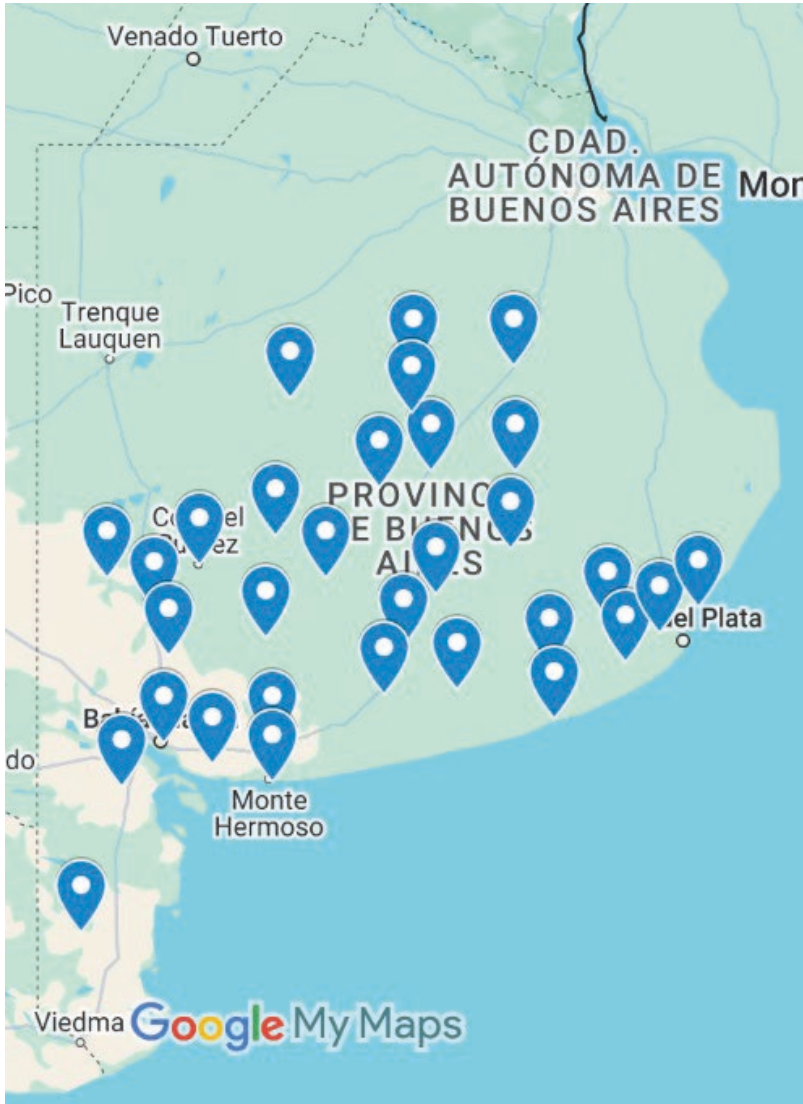
Finalmente, las entidades rurales cuestionaron que el municipio de Necochea esté avanzando en medidas meramente recaudatorias que, a su entender, ponen en cabeza de un sector el costo de un servicio que atañe a toda la comunidad (Martínez, 2024b). También alertaron que el puerto podría perder volumen operativo y que los fondos irían a “rentas generales” sin garantizar mejoras viales (Martínez, 2024b).

Si bien la controversia se originó en el ámbito local, trasciende ampliamente las fronteras del municipio de Necochea. La definición judicial sobre la validez de la tasa portuaria adquiere una relevancia regional significativa, ya que establece un criterio que probablemente será invocado en otros casos similares en la provincia de Buenos Aires. La Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata (2)

(2) En la provincia de Buenos Aires existen cuatro Cámaras en el fuero contencioso y administrativo: La Plata (Depto. Judicial de La Plata, Lomas de Zamora, Avellaneda, Lanús y Quilmes); San Martín (Depto. Judicial de La Matanza, Mercedes, Moreno-General Rodríguez, Morón, Merlo, San Isidro, San Martín y Trenque Lauquen) San Nicolás de los Arroyos (Depto. Judicial de San Nicolás de los Arroyos, Zárate-Campana, Pergamino y Junín) y Mar del Plata (Depto. Judiciales de Necochea, Mar del Plata, Dolores, Azul y Bahía Blanca).

sienta un precedente de peso porque impacta en el *hinterland* de los puertos más importantes de la provincia —Bahía Blanca, Coronel Rosales, Quequén y Mar del Plata— y en el sector productivo estratégico de la región. En particular, la decisión de la Cámara afecta el poder tributario de 31 municipios bonaerenses, que enfrentan desafíos similares de financiamiento de infraestructura.

Figura N° 1. Ámbito territorial de competencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata



Fuente: Google Maps (s.f.).



Este artículo examina —desde un enfoque histórico-institucional (3)— el conflicto jurídico en torno a la “tasa portuaria” establecida por el municipio de Necochea, considerado un caso relevante para comprender las tensiones entre el poder tributario local y la actuación de actores económicos de escala transnacional. A través de una reconstrucción histórica, se analizan los procesos que configuraron el marco actual de capacidades y limitaciones de los gobiernos locales, incluyendo la descentralización de los años noventa, la privatización de los puertos y la creación de consorcios de gestión con amplia participación privada.

El trabajo sistematiza los argumentos esgrimidos por los distintos actores involucrados en el conflicto judicial. Por un lado, los planteos empresariales centrados en el impacto de la tasa sobre la estructura de costos y la competitividad del sector agroexportador; por otro, la posición municipal vinculada a la necesidad de financiar el mantenimiento de la infraestructura vial utilizada por el transporte portuario.

II. La situación de Puerto Quequén. Contexto histórico-político de su construcción

Puerto Quequén, situado en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, es un elemento clave en la infraestructura agroexportadora de Argentina. Este puerto se encuentra en la localidad de Quequén, que fue anexada al partido de Necochea en 1979 por el Decreto Ley 9.327/79 de la provincia de Buenos Aires. Su ubicación estratégica sobre el océano Atlántico lo posiciona como uno de los principales puntos de salida de cereales y oleaginosas hacia los mercados internacionales. A través de sus conexiones con rutas y redes ferroviarias, Puerto Quequén se ha consolidado como un nodo logístico fundamental para el comercio de granos y subproductos agroindustriales, siendo comparable a otros puertos claves como Bahía Blanca, Mar del Plata, Buenos Aires y Rosario (Mateo, 2017; Petersen, 2019).

Las autoras Costa *et al.* (2006) explican que este puerto presenta un importante hinterland que abarca 11 partidos del sudeste bonaerense con aproximadamente 4.6 millones de hectáreas de excelente calidad para la producción agropecuaria, que en los últimos años muestra una tendencia creciente en la producción de maíz, trigo, girasol y soja (Mateo, 2014).

(3) El enfoque histórico-institucional permite analizar cómo las instituciones –reglas formales e informales– se configuran a lo largo del tiempo y condicionan las capacidades de los actores (Pier-son y Skocpol, 2008; Thelen, 1999). Aplicado al presente estudio, este marco facilita comprender de qué manera procesos como la descentralización y la privatización portuaria de los años noventa impactaron en la autonomía financiera y normativa del municipio. Asimismo, permite interpretar el fallo judicial no solo como una resolución de controversias, sino como una decisión que se inscribe en esa trayectoria institucional, contribuyendo a consolidar o redefinir las reglas que rigen las relaciones entre el municipio y los actores económicos con los que interactúa (Mahoney y Thelen, 2010).

El surgimiento de Puerto Quequén se encuentra íntimamente ligado a las transformaciones estructurales del sector agropecuario y al desarrollo del modelo agroexportador argentino. Su creación abarca un extenso período que va desde la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX. Aunque no es posible examinar aquí todos los antecedentes dada la extensión del periodo involucrado, a continuación, se expondrán aquellos factores clave que resultan fundamentales para comprender su surgimiento y función.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la Argentina vivió un proceso de modernización y expansión en su producción agrícola, lo que llevó a la necesidad de contar con una infraestructura portuaria eficiente para la salida de los productos agropecuarios, en particular los cereales. En este contexto, Puerto Quequén comenzó a gestarse como una respuesta a esta necesidad de los sectores dominantes de la economía, en especial los grandes terratenientes y las empresas exportadoras que dependían de una infraestructura que redujera costos logísticos y mejorara la competitividad de sus productos en el mercado internacional (Oviedo, 2014).

El origen de lo que hoy conocemos como Puerto Quequén se remonta a 1870 —previo a la fundación del municipio de Necochea— cuando el empresario Pedro Luro promovió la construcción del primer muelle sobre el Río Quequén, iniciando así el largo proceso de creación de un puerto de gran capacidad para el comercio de granos (Mateo y Rispoli, 2020).

Durante las décadas siguientes, la construcción del puerto fue un proceso intermitente, con diversos proyectos y propuestas que se sucedieron hasta que finalmente se concretó en 1922. Es importante señalar que la construcción del mismo tuvo una importancia significativa capitales franceses. Las obras iniciadas en 1911 fueron lideradas por la empresa francesa Societé des Grands Travaux de Marseille que llevó a cabo un conjunto de obras que incluían las escolleras Norte (Quequén) y Sur (Necochea), un sitio de embarque de ultramar en la margen Quequén y otro de cabotaje en la margen de Necochea, galpones y un puente con un tramo giratorio (Subsecretaría de Asuntos Portuarios, s.f.).

Aunque las obras culminaron a finales de 1922, fue recién a finales de la década cuando las principales empresas de exportación —Bunge y Born, La Plata Cereal y Dreyfus—, comenzaron a comercializar cereal desde la estación marítima (Subsecretaría de Asuntos Portuarios, s.f.)

Este proceso estuvo marcado por disputas y competencias entre diferentes proyectos que competían por la aprobación del gobierno y los actores económicos regionales. En este sentido, algunos de los proyectos rechazados entre 1890 y 1910 tenían un fuerte componente ganadero, lo que sugiere la relación estrecha entre la

ganadería y la actividad portuaria en los primeros intentos de crear la infraestructura portuaria (Petersen, 2019; Suarez García, 1949).

A medida que avanzaba el siglo XX, el modelo agroexportador argentino se fue consolidando, y la creciente demanda global de granos impulsó aún más la necesidad de infraestructura para facilitar las exportaciones. La construcción de Puerto Quequén se integró dentro de un proyecto de expansión de la infraestructura portuaria nacional, sin embargo, este proceso estuvo marcado por una orientación hacia la exportación de materias primas sin una planificación a largo plazo que contemplara el desarrollo local (Oviedo, 2014; Rougier, 2023).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el *hinterland* de Puerto Quequén, experimentó un intenso proceso de expansión agrícola, desplazando en gran parte a la ganadería ovina y bovina. Este proceso estuvo relacionado con el aumento en la producción de cultivos como maíz, trigo, girasol y soja, lo que consolidó a la región como uno de los principales productores de cereales y oleaginosas del país (Mateo, 2014). La estructura productiva de la zona pasó a estar dominada por pequeñas y medianas unidades productivas, muchas de ellas operadas por inmigrantes italianos, españoles y daneses, lo que refleja un cambio en la composición social y económica de la región.

En resumen, Puerto Quequén nació como una respuesta a las necesidades del modelo agroexportador argentino, desempeñando un rol clave en la infraestructura logística del país. Su creación fue un proceso extenso, que comenzó en el siglo XIX con la iniciativa de Pedro Luro y culminó en 1922 con la inauguración del puerto.

Gracias a su conexión con un amplio *hinterland* agrícola y a la expansión de la producción de cereales, se consolidó como uno de los puertos más importantes para la exportación de productos agropecuarios. La historia de Puerto Quequén refleja las transformaciones que atravesó la economía argentina durante este periodo.

Es crucial destacar que, desde su creación hasta la actualidad, la infraestructura portuaria ha estado en el centro de un debate sobre su propósito y función. Como señala Gorenstein (2005) durante la etapa agroexportadora predominaron los puertos privados por sobre los públicos. Sin embargo, el Decreto Ley 10.059/1943 marcó el fin de ese sistema porque se decidió la estatización y centralización portuaria, a partir de la cual todos los puertos en manos privadas, obras, instalaciones, desembarques, almacenamiento, embarques y traslado de las cargas pasaron a ser fiscalizadas por la Dirección General de Navegación y Puertos del Ministerio de Obras Públicas de la Nación (4) (Gorenstein, 2005).

(4) Más adelante se crea por el Decreto Ley 7.996/56 la Administración General de Puertos (AGP) quedando bajo su órbita todos los puertos comerciales del país sobre los que ejercía plenas funciones, a excepción del control aduanero.

Durante la década de los setenta se implementó un nuevo diseño institucional y regulatorio con el objetivo de fortalecer la acción del mercado, considerado un mecanismo capaz de resolver los principales problemas del régimen público de los puertos. Entre estos desafíos se encontraban la rigidez organizativa, el exceso de mano de obra, la burocratización administrativa, el peso del financiamiento de la infraestructura portuaria y diversas ineficiencias en su funcionamiento.

Este proceso dio lugar a un modelo de Estado caracterizado por la desregulación y el dismantelamiento del Estado nacional. En la década de los noventa, como se analizará a continuación, este modelo se profundizó con la aplicación de reformas cuyos efectos persisten hasta la actualidad (Gorenstein, 2005).

III. El proceso descentralización: la década de los años noventa

Los procesos de reestructuración ocurridos en la década de noventa impactaron profundamente en la configuración de los territorios, modificando la relación entre el Estado, el sector privado y la gestión de los recursos estratégicos. La descentralización y la privatización redefinieron el rol de los municipios y los puertos, generando nuevos esquemas de administración y gobernanza local. Comprender estas transformaciones resulta clave para analizar el caso judicial objeto de este trabajo, ya que se inscribe en un contexto donde la desregulación económica que reconfiguró dinámicas de poder y control sobre los espacios productivos.

III.1. El impacto en el puerto

La década de los noventa estuvo caracterizada por una transformación económica profunda, centrada en fortalecer la capacidad de regulación del mercado. Representó la profundización de un modelo iniciado durante la dictadura militar de 1976, cuyo objetivo era dismantelar el Estado Nacional bajo el pretexto de hacer el país más eficiente, abierto al capital privado y flexible a las transformaciones dictadas por las lógicas del capital (Azpiazu, 1999; Hoffmann, 1999).

Dentro de este proceso, la privatización y la desregulación de sectores estratégicos fueron pilares fundamentales. Algunas de las medidas más importantes implementadas durante el gobierno de Carlos Menem incluyeron la privatización y desregulación del comercio externo de granos al disolver en 1992 (5) la Junta

(5) El proceso de eliminación de la JNG aunque se efectiviza en el gobierno de Menem, Duarte (2002) explica que este proceso comenzó durante la dictadura militar (1976-1983) con las políticas de liberalización económica impulsadas por Martínez de Hoz. En este período, se redujo la intervención estatal en el comercio de granos, eliminando los precios sostén y los cupos de exportación, lo que benefició a grandes exportadores y debilitó el rol de la JNG como regulador del mercado. La apertura del sector permitió que empresas privadas comenzaran a tomar el control de la comercialización, en detrimento de pequeños y medianos productores.

Nacional de Granos (6) y establecer por medio del Decreto 530/90 la no obligatoriedad de liquidar en el Banco Central las divisas provenientes de las ventas al exterior y la eliminación de las Juntas de Granos, entre otras (Pierrri y Cosenza, 2014).

En cuanto a la desregulación de la Junta Nacional de Granos (JNG) entre 1991 y 1992 se sancionaron el Decreto 1.757/90 y Decreto 2.284/91 por el que se disolvió y liquidó a la JNG dejando el comercio de granos en manos de corporaciones transnacionales, eliminando el control estatal sobre los precios y la estabilidad del mercado interno. Como consecuencia, el sector agroexportador se concentró en pocas empresas, se perdió la capacidad del Estado para intervenir en la distribución y comercialización de granos, y se generaron efectos negativos sobre los productores más pequeños y en el abastecimiento interno (Duarte, 2002).

En ese contexto, el sector portuario latinoamericano no fue ajeno a las reformas estructurales. Dentro del programa de privatización de infraestructura pública, se desmantelaron organismos estatales clave y se promovió un modelo de articulación público-privada en la gestión portuaria, siguiendo el modelo Landlord, en el que el sector público conserva la propiedad del puerto, pero la operación de los servicios es delegada a actores privados (Costa, Brieva y Iriarte, 2006). Estas transformaciones respondieron a la lógica del capital transnacional, que avanzó en la concentración de actividades estratégicas, incluyendo la infraestructura portuaria y ferroviaria, para maximizar su control sobre los flujos de comercio de commodities (Hoffmann, 1999; Naspleda, 2021).

Barone (2017) señala que el marco normativo de estas reformas inició con los Decretos 2074/90 y 906/91. El primero de estos, habilitó la concesión de obras y servicios de los principales puertos del país (Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén, Rosario, Santa Fe y Ushuaia), mientras que el segundo estableció el mecanismo para la transferencia de aquellos que no habían sido incluidos en el decreto anterior.

Barone (2017) señala que estos fueron importantes antecedentes para el dictado de la Ley N° 24.093 de Régimen de Actividades Portuarias (1992) (7), que estableció las bases para la habilitación, administración y operación de los puertos

(6) La Junta Nacional de Grano se crea por medio del Decreto N°31.864/1933 como parte de la política estatal de intervención en el mercado de granos, en un contexto de crisis económica global derivada de la Gran Depresión. Su objetivo principal era regular la comercialización de granos en Argentina, garantizar precios mínimos para los productores y asegurando el abastecimiento interno. Además, la JNG actuó como un ente de regulación de exportaciones, brindando estabilidad en un sector clave para la economía nacional (Duarte, 2002).

(7) Barone (2017) señala que la desregularización del sector estuvo conformada por tres normas además de las mencionadas: 1) Decreto del PEN 2.284/91 (B.O. del 1/11/91) de Desregulación Económica, con su capítulo especial para el funcionamiento portuario; 2) Decreto del 2.694/91 que

estatales y privados. Esta norma permitió la transferencia de la administración y explotación de los puertos nacionales a las provincias y municipios que así lo solicitaran, consolidando un modelo de descentralización administrativa. Además, fomentó la intervención del sector privado mediante concesiones, habilitando un esquema de gestión en el que los operadores privados asumieron la prestación de los servicios portuarios bajo condiciones de mercado. Previamente a la sanción de esta ley (Montes Rojas y Raices, 2012).

Ley Nacional de Actividades Portuarias N° 24.093 estableció la autonomía de cinco puertos estratégicos, entre ellos Bahía Blanca y Quequén. Además, condicionó la transferencia de estos puertos a las provincias previa conformación de entes públicos no estatales o sociedades de derecho privado para su administración (Pierri y Cosenza, 2014). En el caso de Puerto Quequén, la Ley Provincial N° 11.414 del mismo año creó el Consorcio de Gestión de Puerto Quequén (8), una entidad con autonomía económica y financiera, pero auditada por el Estado provincial. Aunque el puerto seguía bajo jurisdicción nacional y las instalaciones pasaban a la provincia de Buenos Aires, su administración ya no dependería del financiamiento público, sino que se sostendría mediante los cánones percibidos por los servicios portuarios, de los cuales el 10 % debía destinarse a obras para la comunidad (Bayón, 2022; Barone, 2017).

En este marco, la disolución de la Junta Nacional de Granos en 1992 significó un cambio fundamental para Puerto Quequén. La Junta, que desde 1945 había construido buena parte de la infraestructura de elevadores de granos, fue desmantelada, y sus activos fueron transferidos a empresas privadas mediante concesiones a largo plazo (Costa *et al.*, 2006; Duarte, 2002). Así, Terminal Quequén S.A. pasó a administrar la infraestructura de silos, conformada por un grupo de empresas nacionales e internacionales como Genaro García, Nidera, Oleaginoso Moreno, Tradigrain, La Plata Cereal, Productos Sudamericanos, Bunge y Born Comercial, ACA, Sociedad Rural, Centro de Corredores, Bolsa de Cereales de Buenos Aires y Centro de Acopiadores (Costa *et al.*, 2006, p. 761). Esta concesión, otorgada por 30 años, venció en 2022 y fue prorrogada hasta finales del 2025 (Bayón, 2022; Martínez, 2024).

reglamenta el Servicio de Practicaje y Pilotaje para los ríos, puertos, pasos y canales de toda la República Argentina, y 3) Decreto 817/92 (B.O. del 28/05/1992).

(8) El Consorcio de Gestión de Puerto Quequén está compuesto por un Directorio con representación de actores públicos y privados, pero con una fuerte preeminencia del sector empresarial. Mientras que el Poder Ejecutivo Provincial y el municipio de Necochea tienen un representante cada uno, el sector sindical cuenta con dos representantes y las empresas privadas con cinco, asegurándose la mayoría en la toma de decisiones. Esta estructura, según Bayón (2022), representa una forma de privatización encubierta, ya que el sector privado ejerce el control real sobre la administración del puerto.

La privatización de la infraestructura portuaria en los años 90 no fue un fenómeno aislado, sino que formó parte de un proceso más amplio que incluyó la fragmentación y concesión del sistema ferroviario a empresas privadas. En el caso del corredor que conecta Puerto Quequén y Bahía Blanca con el sudeste bonaerense, la concesionaria fue Ferrosur Roca, integrada por empresas como Loma Negra, Decavial, Petroquímica Comodoro Rivadavia, Banco Francés y Acindar (Jalil, 2014).

El proceso de descentralización portuaria consolidó un nuevo esquema en el que las grandes empresas comercializadoras de granos no solo operaban en los puertos, sino que se convirtieron en propietarias de terminales, asegurando el control sobre el comercio exterior agroindustrial (Pierrri y Cosenza, 2014). Como resultado, la concentración económica y la transnacionalización se profundizaron, otorgando a estos actores un poder considerable dentro del Consorcio de Gestión de Puerto Quequén.

III.2. El impacto en la gestión municipal

La descentralización impulsada en Argentina durante la década de los noventa trasladó funciones del Estado Nacional a las provincias y municipios sin una redistribución proporcional de recursos. Los gobiernos locales asumieron responsabilidades en áreas como educación, salud e infraestructura sin contar con financiamiento adecuado y en muchos casos capacidad institucional para gestionarlas.

Hernández Medina *et al.* (2023) plantea que en América Latina la descentralización fue una estrategia para trasladar la crisis hacia los niveles subnacionales, sin otorgarles poder de decisión ni recursos suficientes (Acuña, 2008).

En la provincia de Buenos Aires, nos encontramos con que los municipios son autárquicos, su margen de acción está condicionado por la Ley Orgánica de los Municipios, vigente desde 1958 y modificada en múltiples ocasiones, sin una reforma estructural que garantice un esquema de financiamiento sostenible. Como resultado, los municipios dependen en gran medida de transferencias nacionales y provinciales, mientras que sus recursos propios, principalmente tasas y multas, resultan insuficientes para sostener el crecimiento de sus funciones. Esto limita su capacidad de planificación a largo plazo y refuerza la dependencia de fondos discrecionales (Goñi, 2020).

Aunque gran parte de la literatura señala que a partir del año 2003 el gobierno nacional realizaron mayores inversiones en infraestructura y desarrollo local, estos avances no se tradujeron en una reforma estructural que garantizara la autonomía municipal (Casalis, 2011; García Delgado y Nosetto, 2006; Hernández Medina *et al.*, 2023).

Además es importante tener presente que la realidad municipal es profundamente heterogénea en la región bonaerense. Mientras los municipios cercanos a grandes centros productivos tienen más recursos y capacidad de gestión, los del sur o interior de la provincia de Buenos Aires enfrentan mayores dificultades. En estas zonas alejadas de los principales polos industriales, las limitaciones de infraestructura y conectividad condicionan el desarrollo económico y social. La dependencia de fondos provinciales y nacionales es aún mayor, especialmente en áreas críticas como la salud, donde muchos hospitales son municipales y deben sostenerse con presupuestos locales. Esta desigualdad territorial amplifica las diferencias en la prestación de servicios y la capacidad de inversión pública (Kicillof, y otros, 2019).

Estas restricciones estructurales también se observan en la gestión portuaria, un ámbito en el que los municipios tienen responsabilidades indirectas pero significativas. La descentralización de los puertos implementada en los años noventa transfirió la administración a entes mixtos, donde el municipio suele tener una participación minoritaria frente a actores privados (Gorenstein, 2005). Este esquema puede generar tensiones vinculadas al financiamiento de la infraestructura utilizada en la operatoria portuaria, como los caminos municipales por los que circula el transporte de cargas.

Desde la perspectiva municipal, el uso intensivo de estas infraestructuras por parte de actividades estratégicas como el agronegocio, la industria extractiva y la logística portuaria implica costos de mantenimiento que no siempre se compensan con los ingresos recibidos. Desde el punto de vista empresarial, la aplicación de nuevas tasas locales se suma a una presión tributaria ya elevada a nivel nacional y provincial, lo que incrementa los costos de operación y puede afectar la competitividad internacional. En algunos casos, esta situación incentiva la relocalización de inversiones hacia territorios con menores costos regulatorios o logísticos, generando competencia fiscal entre jurisdicciones (Bayón, 2022; Garriga *et al.*, 2018; Lodola *et al.*, 2024).

Diversos estudios documentan que la descentralización ha generado tensiones entre los gobiernos locales y las empresas exportadoras, particularmente en relación con el uso y mantenimiento de la infraestructura pública (Gorenstein, 2005). En muchos municipios, los servicios e inversiones necesarios para el funcionamiento de las terminales portuarias —como accesos viales, servicios básicos y obras de infraestructura— son financiados con recursos locales, lo que alimenta el debate sobre la necesidad de mecanismos de compensación adecuados y sostenibles.

Si bien históricamente las ciudades con puertos se han considerado motores del desarrollo regional, la experiencia argentina muestra resultados diversos.

Existen casos de gestión privada y concesión portuaria que han permitido mejorar la eficiencia operativa, incrementar la competitividad y dinamizar economías locales (Lopez-Bermudez, Freire-Seoane y de la Peña Zarzuelo, 2018; Panayides, Parola y Lam, 2015; Serebrisky, 2002). Sin embargo, otros casos han evidenciado dificultades para que estos beneficios se traduzcan en un desarrollo territorial equilibrado.

El caso de Puerto Quequén ilustra este último escenario. Al igual que lo ocurrido en Bahía Blanca y Rosario (Gorenstein, 2005), la administración portuaria quedó en manos de entes mixtos con fuerte participación privada. Si bien este modelo ha permitido mantener la operatoria portuaria en estándares competitivos, la ciudad de Necochea no ha logrado capitalizar plenamente los beneficios en términos de dinamismo económico local. Las tensiones se profundizan por el uso intensivo de infraestructura municipal y el impacto que esto genera en los presupuestos locales, en un contexto donde no existe un esquema de compensación estable que cubra estos costos.

En síntesis, el desafío para los municipios con puertos radica en encontrar mecanismos que permitan compatibilizar la competitividad portuaria y la atracción de inversiones con un esquema de financiamiento equilibrado que garantice el sostenimiento de las infraestructuras locales y un desarrollo territorial más homogéneo.

IV. El capital transnacional en el país

El capital transnacional ha tenido un rol central en la configuración de la estructura productiva argentina. Este fenómeno no es reciente, sino que responde a transformaciones acumuladas a lo largo del siglo XX que se profundizaron en distintos momentos históricos, alcanzando su mayor expresión durante las reformas estructurales de los años noventa. En ese período, las políticas de liberalización y desregulación del comercio facilitaron un ingreso masivo de inversión extranjera directa (IED), con un fuerte impacto en sectores estratégicos como la exportación de materias primas, los servicios, la infraestructura y el sistema financiero (Naspleda, 2021).

Las multinacionales han estado presentes en América Latina desde las primeras décadas del siglo pasado. Originalmente, sus inversiones se concentraron en la extracción de recursos naturales y el desarrollo de infraestructura básica, pero en las últimas décadas el patrón de inversión se desplazó hacia la logística, los servicios y el sector financiero (Schneider, 2013; Gereffi, 2005). Este cambio se asocia al proceso de integración de las economías nacionales en cadenas globales de valor (Dunning, 1988). En la actualidad, un informe de la CEPAL (2025) mostró que en Argentina, las inversiones en recursos naturales aumentaron un 44% y representaron el 39% del total de entradas de IED, aunque el país experimentó una fuerte caída en los servicios, que disminuyeron un 60%.

En la literatura académica existe un debate abierto sobre el rol que debe desempeñar el capital extranjero en la economía de los países. Las posturas favorables sostienen que la IED es un motor de crecimiento que aporta capital, transferencia de tecnología y generación de empleo, especialmente en contextos con restricciones al ahorro interno (García *et al.*, 2021; Ortiz *et al.*, 2019). Desde esta perspectiva, resulta prioritario generar marcos institucionales estables que reduzcan el riesgo inversor, eviten la doble imposición y promuevan la competitividad internacional, así como generar recursos humanos y capacidades estatales (Hallak & López, 2022).

Experiencias como las analizadas por Lopez-Bermudez *et al.* (2018) y Panayides *et al.* (2015) muestran que los modelos de gestión portuaria con participación privada pueden mejorar la eficiencia operativa, atraer inversiones y dinamizar las economías locales.

Por otro lado, una corriente de autores plantea que el impacto de la IED no es necesariamente positivo ni automático. Cantamutto *et al.* (2024) sostienen que, en lugar de impulsar una modernización productiva, la IED puede reproducir estructuras económicas dependientes, incrementando la importación de insumos y reduciendo el desarrollo de sectores con mayor valor agregado. Asimismo, dado que gran parte de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) se realiza en las casas matrices, los efectos de derrame hacia la producción local tienden a ser limitados (Schneider, 2013). En la misma línea, Durand (2005) indica que los resultados dependen de la posición que ocupa la inversión en la cadena de valor y de los marcos institucionales que la condicionan, mientras que Oglietti (2012) advierte que buena parte de los flujos de IED corresponden a adquisiciones de empresas ya existentes, lo que puede reducir su potencial de expansión productiva.

Ambas perspectivas coinciden en que el desafío central es definir bajo qué condiciones la IED puede contribuir al desarrollo productivo local.

En Argentina, la privatización y descentralización de los puertos en los años noventa otorgó un alto grado de autonomía a los entes de gestión portuaria. Empresas multinacionales como Cargill, Bunge, Dreyfus y Cofco consolidaron su posición en el comercio de granos y oleaginosas mediante el control de terminales portuarias, plantas de procesamiento y redes logísticas (Costa *et al.*, 2006; Murphy, 2006). En particular, instalaron plantas oleaginosas y centros de almacenamiento en puntos estratégicos como Puerto Quequén, lo que les permitió integrar verticalmente la producción y exportación de granos y subproductos. Por ejemplo, Cargill emplazó su planta de transformación de aceites en Quequén en los años ochenta, reforzando su control sobre la logística y la cadena de valor exportadora, al igual que lo hizo en el puerto de San Martín, en la ribera del río Paraná (Costa, Brieva y Iriarte, 2006).

Estos procesos de concentración han fortalecido el poder de mercado de determinados actores, otorgándoles la capacidad de incidir en las regulaciones y en la formulación de políticas públicas (Turzi, 2017). Acuña (1990) sostiene que estos sectores ejercen un doble poder: el de influir directamente en las decisiones y el de veto, que se manifiesta a través de la decisión de no realizar inversiones económicas.

Sin embargo, otros estudios resaltan que la participación privada en los consorcios portuarios también contribuyó a mantener estándares competitivos en los mercados internacionales y a mejorar la infraestructura operativa (Serebrisky, 2002; CEPAL, 2007).

El caso de Puerto Quequén refleja estas tensiones. Se trata de un puerto administrado por un consorcio de gestión con participación pública y privada, donde el municipio tiene un rol minoritario frente al peso de los representantes del sector exportador (Gorenstein, 2005). Este esquema permitió consolidar la competitividad del puerto, pero generó controversias en torno a la distribución de los costos de mantenimiento de la infraestructura vial y a los beneficios que la actividad portuaria debería generar para la comunidad local.

En ese marco surgió el conflicto por la Tasa Solidaria por Mantenimiento Diferenciado de la Red Vial, establecida por el municipio de Necochea. Desde la perspectiva municipal, el tributo buscaba financiar el deterioro de rutas y caminos provocado por el tránsito pesado. Las empresas exportadoras, por su parte, alegaron que la tasa configuraba un costo adicional que afectaba su competitividad internacional, carecía de una contraprestación directa y podía constituir un impuesto encubierto en infracción de lo establecido en la Constitución Nacional (artículo 4, 75 inc. 1 y 2) y de la provincia de Buenos Aires (artículos 190, 192 inc. 6).

El conflicto, que se prolongó en el tiempo, refleja un dilema central: los municipios necesitan recursos para sostener su infraestructura, pero también deben garantizar marcos regulatorios claros que no afecten la competitividad de sectores estratégicos debido a su importancia para impulsar la competitividad internacional y lograr inversiones en infraestructura (Novick *et al.*, 2011).

En ese marco, el conflicto en torno a la Tasa Solidaria por Mantenimiento Diferenciado de la Red Vial establecida por la Municipalidad de Necochea refleja esta tensión. El caso expone el desafío jurídico e institucional de armonizar el poder tributario municipal con un marco normativo claro y previsible que, a la vez que fortalezca la autonomía financiera de los gobiernos locales, no genere incertidumbre para las inversiones en sectores estratégicos como el portuario.

V. La cuestión jurídica: el litigio sobre la tasa portuaria

El Concejo Deliberante de Necochea aprobó la Ordenanza Fiscal e Impositiva del año 2015, 2016, 2017 en la cual se crea la tasa solidaria por el mantenimiento diferenciado de la red vial (artículo 413 del Anexo V de la ordenanza fiscal e impositiva del año 2017) que, se la conoce mayormente como la tasa portuaria. En el año 2018 fue derogada de forma implícita porque no se la incluyó en la Ordenanza Fiscal Impositiva del año 2018.

En el año 2017, el apoderado de la Asociación Civil Centro de Exportadores (CEC) y de la Cámara Aceitera de la República Argentina (CIARA) promueven demanda contenciosa administrativa con pretensión declarativa de certeza contra la Municipalidad de Necochea. A esta demanda, adhieren las empresas exportadoras más importantes del país. El litigio judicial duro aproximadamente siete (7) años. Para una mejor comprensión del lector se realiza una línea de tiempo para que a medida que se desarrolle el texto, este no se pierda.

V.1. Primera instancia

La primera instancia del proceso se desarrolló en el Juzgado Contencioso Administrativo de Necochea a cargo del Abog. Carlos Alberto Herrera.

Hay que tener en cuenta que en esta primera parte del proceso se divide en dos partes: a. Cuando el juez declara abstracta la causa y b. Cuando dicta la sentencia haciendo lugar a la acción promovida por los actores.

a. Se declara abstracta la causa

El día 15 de noviembre del 2020, el Juez Contencioso Administrativo dictó una sentencia declarando abstracto el litigio porque la tasa portuaria dejó de estar vigente a partir de los períodos impositivos 2018, 2019 y 2020. El Juez entendió que, dado el carácter preventivo de la acción declarativa de certeza —cuya finalidad es disipar un estado de incertidumbre antes de que se produzca un perjuicio efectivo—, la derogación de la tasa generó la pérdida de objeto del litigio. En consecuencia, al no existir una norma vigente que pudiera aplicarse y afectar a los actores, la controversia dejó de revestir un interés jurídico actual, lo que tornó innecesario el pronunciamiento sobre su validez. Esta decisión se basó en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en donde se establece que un conflicto debe mantenerse a lo largo de todo el proceso para que la jurisdicción pueda ser ejercida. En este sentido, la Corte ha señalado que una cuestión se torna abstracta cuando desaparece el interés real del accionante en la resolución de la controversia, ya que el derecho o interés que sustenta la acción debe subsistir durante toda la sustanciación del juicio (SCBA, causa B. 57.233, “Empresa Abel y Marcial García SS”, sent. de 12-X-2005; causa B. 64.673, “Sindicato de Empleados

y Obreros de Comercio y Afines de Bragado”, sent. de 1-IX-2010; causa B. 65.257, Aguas Argentinas S.A.”, sent. de 21-XII-2011; y causa B. 65.816, “Sindicatura por Estacionar S.A.”, res. de 15-VIII-2018).

Siguiendo este criterio, el Juez de primera instancia concluyó que, al haber desaparecido el objeto del litigio, cualquier pronunciamiento sobre la validez de la tasa sería meramente teórico e inoficioso, contrario a la función jurisdiccional, que no puede resolver cuestiones abstractas o hipotéticas. Por ello, declaró abstracta la causa e impuso las costas a la Municipalidad de Necochea, en su carácter de vencida.

Esta sentencia fue apelada. La Cámara decretó que la causa no era abstracta, por lo que volvió al juzgado de origen para dictar una nueva sentencia.

b. La sentencia que hace lugar a la acción promovida por los actores

El 21 de junio del año 2022 —tras cinco años de iniciada la causa— el Juez de primera instancia dictó sentencia en la causa haciendo lugar a la pretensión declarativa de certeza interpuesta por el Centro de Exportadores de Cereales (CEC) y la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA), junto con otras empresas afectadas, y declaró la inaplicabilidad de la tasa portuaria. Además, impuso las costas del proceso a la Municipalidad de Necochea, en su carácter de parte vencida.

La sentencia se fundamentó en dos argumentos centrales: a. la incertidumbre jurídica de la tasa y b. los derechos constitucionales afectados.

A. Incertidumbre jurídica

En primer lugar, se destacó que la tasa municipal impugnada carecía de certeza jurídica debido a la falta de claridad normativa y a las constantes modificaciones en su forma de cobro. La falta de previsibilidad generó inseguridad en los contribuyentes, lo que vulneró el principio de legalidad tributaria.

Uno de los aspectos que evidenció esta incertidumbre fue el mecanismo de cobro. Durante la vigencia de la tasa, la Municipalidad de Necochea modificó en reiteradas ocasiones la forma de pago mediante decretos ejecutivos. Inicialmente, la ordenanza no establecía un procedimiento claro. Posteriormente, el Decreto Municipal N° 05/16 designó al Consorcio de Puerto Quequén como agente de retención, pero luego, a través del Decreto Municipal N° 1697, se determinó que el pago debía realizarse directamente por el destinatario de la carta de porte. Estos cambios generaron confusión e inseguridad en los sujetos obligados al tributo.

No obstante, el artículo 413 de la ordenanza impositiva establecía que el contribuyente era toda persona física o jurídica que figurara como destinataria de la

carga según la carta de porte. Esta disposición genera una contradicción, ya que, como se mencionó anteriormente, la tasa municipal debe aplicarse al usuario efectivo de un servicio especialmente organizado para tal fin. En consecuencia, debería ser dicho usuario quien asuma el costo del servicio.

En este sentido, los accionantes señalaron que imponer un costo al propietario de la mercadería en tránsito con destino a un puerto para su exportación constituye un tributo que excede las competencias municipales, asemejándose en su naturaleza a un derecho aduanero. Además, esta imposición afecta la libre circulación de bienes y mercaderías en el territorio nacional, en contravención de lo dispuesto en los artículos 25, 26, 31 y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, así como en los artículos 4, 9, 10 y 75, incisos 1 y 13, de la Constitución Nacional.

Asimismo, la falta de una definición clara de los circuitos habilitados para el acceso al puerto reforzó la inseguridad jurídica. El Decreto Municipal N° 03/16 estableció los circuitos de circulación de los vehículos gravados, pero posteriormente se modificaron, lo que impactó directamente en la relación tributaria y en la certeza sobre el alcance de la tasa.

La sentencia también cuestionó la intervención del Ejecutivo en asuntos propios del Legislativo. En la Ordenanza Fiscal e Impositiva original, no se especificaba cómo se haría efectivo el pago de la tasa. El Ejecutivo intervino y modificó estos aspectos mediante decretos, invadiendo competencias del Concejo Deliberante. Esto sumó una nueva fuente de incertidumbre sobre la validez y obligatoriedad del tributo.

B. Afectación derechos constitucionales

Otro de los argumentos centrales de la sentencia fue la vulneración de derechos constitucionales. Se concluyó que el tributo creado por el municipio no cumplía con los requisitos legales para ser considerado una tasa, ya que no se acreditó una contraprestación efectiva por parte del Estado, requisito que establece la ley, la jurisprudencia y doctrina legal. Esto implicaba que, en realidad, se trataba de un impuesto encubierto, lo que afectaba su legalidad y excedía las competencias municipales.

El fallo también resaltó la violación del principio de igualdad y proporcionalidad. La tasa solo se aplicaba a los camiones con destino a Puerto Quequén, mientras que otros vehículos que utilizaban la misma red vial quedaban exentos. Esto constituía una discriminación arbitraria y generaba una carga tributaria desproporcionada sin una justificación razonable.

Asimismo, se determinó que la tasa afectaba la libre circulación de bienes y mercaderías. Su aplicación contradecía la prohibición de establecer aduanas

interiores, consagrada en los artículos 4, 9, 10 y 11 de la Constitución Nacional. También vulneraba la cláusula comercial, ya que imponía un gravamen que interfería en el comercio interjurisdiccional, en violación del artículo 75, inciso 1 y 13 de la Constitución Nacional.

Además, la sentencia mencionó la incompatibilidad de la tasa con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, ratificado por la Provincia de Buenos Aires mediante la Ley 11.463. Dicho pacto prohíbe tributos que afecten la circulación interprovincial de bienes, por lo que la tasa resultaba incompatible con los compromisos asumidos en esta norma.

Finalmente, se destacó el exceso en las competencias del Departamento Ejecutivo Municipal. La normativa sobre la tasa fue modificada mediante decretos municipales sin intervención del Concejo Deliberante. Esto representaba una violación del procedimiento normativo exigido para la creación de tributos locales, en contravención con la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires. Además el Juez en la sentencia señaló que debían buscar otras fuentes de financiamiento “más convenientes dentro de las previsiones establecidas, ya sea por la Constitución de la Provincia como por el Decreto Ley 6.769/58 de Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (LOM artículos 109, 226 y 227, artículo 193 inc. 2 Constitución Provincial).

Por estos motivos, la sentencia declaró inaplicable la “Tasa Solidaria por Mantenimiento Diferenciado de la Red Vial”. La falta de certeza en su implementación y cobro generó inseguridad jurídica y vulneró derechos constitucionales. El fallo reafirma la importancia del principio de legalidad en materia tributaria y la necesidad de que los municipios respeten los límites constitucionales al momento de establecer tributos. La Municipalidad de Necochea, al modificar reiteradamente elementos clave del tributo sin el debido proceso legal, actuó de manera errática, lo que llevó a su anulación.

La resolución impuso las costas a la Municipalidad de Necochea, consolidando el criterio de que las tasas municipales deben cumplir estrictamente con los principios tributarios y constitucionales vigentes.

Esta sentencia fue apelada por los actores, dictando finalmente sentencia la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata el 25/06/2024.

V.2. Segunda instancia

La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata resolvió revocar la sentencia apelada y, en consecuencia, rechazar la pretensión declarativa de certeza promovida por el Centro de Exportadores de

Cereales, la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina. Asimismo, impuso las costas de ambas instancias a las accionantes vencidas y difirió la regulación de honorarios para su oportunidad.

La Cámara, a lo largo del fallo, tuvo en cuenta que los demandantes eran empresas exportadoras vinculadas a la comercialización de granos. Este fue un punto muy importante al momento de analizar los argumentos respecto de la violación del principio de igualdad.

Para tomar esta decisión la Cámara analizó la validez de la tasa municipal considerando su fundamento legal, la razonabilidad de su aplicación y su compatibilidad con principios constitucionales y línea jurisprudencial de los máximos organismos judiciales.

En primer lugar, la Cámara analizó el fundamento legal del poder tributario de los municipios y destacó que, para la validez del cobro de una tasa, es imprescindible que el municipio preste un servicio con una periodicidad razonable. En este sentido, citó el criterio establecido por la Corte de la provincia de Buenos Aires, según el cual la prestación del servicio debe responder a un fin público concreto (Causa B. 63745 ACA). Sobre esta base, la Cámara concluyó que el hecho imponible de la tasa radicaba en la prestación efectiva y periódica de un servicio específico: el mantenimiento de la red vial, cuya conservación se veía afectada por el tránsito pesado de camiones que transportaban carga al puerto. En este caso, verificó que la comuna demandada había cumplido con dicha prestación, lo que justificaba la aplicación del tributo.

El segundo punto que analiza la Cámara se refiere a la manera en que el municipio determinó quiénes deben ser los contribuyentes de la tasa. Al respecto, señala que esta determinación se realizó de manera razonable y justa, ya que se basó en un criterio objetivo vinculado al uso intensivo de la red vial.

En este sentido, se estableció que las principales empresas exportadoras deben asumir el pago de la tasa debido a su condición de destinatarias de la carta de porte con la que reciben la carga en las terminales portuarias de Puerto Quequén. Si bien estas empresas no realizan directamente el transporte de la mercadería, sí se benefician del uso de la red vial municipal, ya que esta les permite desarrollar su actividad lucrativa y obtener ingresos.

El fundamento de esta decisión radica en que la circulación constante de camiones de gran porte provoca un deterioro significativo en los caminos urbanos y semiurbanos. Como consecuencia, el municipio se ve obligado a realizar tareas diferenciadas de mantenimiento y conservación para garantizar la transitabilidad y seguridad de estas vías. Para evitar que el costo de estas tareas recaiga de manera indiscriminada sobre todos los usuarios de la red vial, la ordenanza establece un

criterio de tributación basado en la magnitud del impacto. Así, solo deben pagar la tasa aquellas cargas que superen los 3.500 kg, excluyendo a quienes no generan un desgaste relevante en la infraestructura.

Desde esta perspectiva, el esquema impositivo adoptado resulta equitativo, ya que garantiza que los costos extraordinarios derivados del mantenimiento vial sean afrontados por quienes efectivamente se benefician del servicio y contribuyen a su mayor deterioro. Al mismo tiempo, esta medida evita que otros usuarios de la red vial, que no participan en la actividad exportadora ni generan un impacto significativo en la infraestructura, deban asumir cargas impositivas injustificadas.

Finalmente, la Cámara destaca que sería injusto que quienes no contribuyen al intenso desgaste de los caminos municipales deban absorber los costos extraordinarios que implica su mantenimiento diferenciado, mientras que las empresas demandantes continúan beneficiándose de su uso sin aportar a su conservación.

En tercer lugar, la Cámara rechazó el argumento de que la tasa portuaria se asemejara al IVA o a un impuesto aduanero.

En cuanto a la supuesta asimilación con el IVA, se determinó que la tasa municipal no grava el transporte de granos, sino que tiene un carácter retributivo, ya que compensa un servicio efectivo y concreto prestado por el municipio: el mantenimiento y la conservación de la red vial en función del circuito de salida habilitado para el acceso a Puerto Quequén.

Por otro lado, respecto a la afirmación de que la tasa se asemeja a un derecho aduanero o interfiere con la regulación del comercio interprovincial, la Cámara concluyó que no se trata de un tributo que afecte la exportación de bienes ni que limite las libertades comerciales. Esto se debe a que la tasa está vinculada a la contraprestación de un servicio municipal específico, definido en la Ordenanza Impositiva y Fiscal.

Además, se enfatizó que el municipio no está gravando la mera circulación de mercaderías, sino aquella que, debido a la magnitud de la carga transportada en el circuito vial señalado, tiene como destino la terminal portuaria. En consecuencia, no se trata de un tributo aplicado al simple tránsito de vehículos por la ciudad, sino de una tasa que responde a un servicio efectivamente prestado por la comuna.

En cuarto lugar, la Cámara analizó si el Departamento Ejecutivo, al delimitar las calles del entramado urbano que conforman el circuito habilitado para el acceso a Puerto Quequén, vulneró el principio de legalidad tributaria. Este principio establece que todos los aspectos esenciales de un gravamen deben ser definidos mediante una ordenanza del Concejo Deliberante.

Sin embargo, la Cámara concluyó que el Departamento Ejecutivo solo reglamentó la ordenanza impositiva sin modificar los elementos fundamentales de la tasa. Su actuación no alteró la estructura ni la naturaleza del hecho imponible, no creó un nuevo tributo ni modificó la cuantía de la obligación fiscal. Asimismo, no ejerció arbitrariamente su facultad reglamentaria, ya que la delimitación incluyó calles y caminos aledaños al puerto, manteniendo el criterio establecido en la ordenanza.

Por otro lado, la Cámara desestimó la supuesta violación al Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, ya que no se demostró de qué manera la tasa afectaba dicho acuerdo. Además, señaló que el juez de primera instancia no aportó ningún fundamento que respaldara esta afirmación, lo que evidenció una falta de sustento en su decisión.

Finalmente, se concluyó que la tasa no era desproporcionada ni confiscatoria. La Cámara destacó que esta se aplicaba a empresas con una alta capacidad económica, que operaban con volúmenes millonarios de exportación y obtenían beneficios significativos gracias al uso intensivo de la infraestructura vial municipal. En este sentido, consideró razonable que dichas empresas contribuyeran a su mantenimiento, ya que el deterioro acelerado de las vías era una consecuencia directa de su propia actividad y no un perjuicio injustificado.

VI. Conclusión

El conflicto judicial por la Tasa Solidaria por Mantenimiento Diferenciado de la Red Vial en Necochea vuelve a poner sobre la mesa una tensión estructural: ¿cómo sostienen los municipios la infraestructura pública que utilizan, de manera intensiva, actores económicos de escala global? La Cámara en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata dio un paso importante al validar la tasa por estar vinculada a un servicio concreto –el mantenimiento de la red vial–, lo que le permitió compatibilizar el principio de legalidad tributaria con la autonomía financiera local.

Pero el fallo también dejó en evidencia que toda decisión jurídica tiene un impacto económico en sectores estratégicos como el agropecuario. La parte actora insistió en la incertidumbre normativa, la afectación de derechos constitucionales y la supuesta cercanía con un impuesto aduanero; mientras que el municipio debió argumentar que no era justo que toda la sociedad absorbiera los costos de mantener una infraestructura que beneficia principalmente a un grupo reducido de empresas.

Este caso no solo evidencia la necesidad de marcos normativos más claros y consensos interjurisdiccionales que reduzcan la discrecionalidad y distribuyan los costos de manera más equilibrada. También trae a colación una problemática

estructural relacionada a cómo se planifica el desarrollo y qué rol tienen los municipios en esa tarea. Gestionar, diseñar y sostener políticas de desarrollo local implica repensar la matriz de financiamiento, diversificar fuentes de ingresos y establecer mecanismos compensatorios que no carguen siempre sobre los mismos sectores. Sin un enfoque integral que combine competitividad, autonomía local, previsibilidad normativa y una verdadera estrategia de desarrollo territorial, este tipo de conflictos se seguirán repitiendo (Landeyro, 2023).

VII. Referencias

Acuña, C. (1990). *Intereses, empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual*. (Documento N°29). Cedes. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3494>

Acuña, C. (2008). La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina). *Revista CLAD, Reforma y Democracia*, (40), 103-124.

Barrero, J. M. (6 de abril de 2021). Análisis: en qué impuestos se va la plata de los productores. *La Nación Campo*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/agricultura/analisis-en-que-impuestos-se-va-la-plata-de-los-productores-nid06042021/>

Bayon, M. A. (2022). *Contradicciones de la producción agropecuaria y la agroexportación argentina. Propuestas económicas y políticas para su superación*. Taller Gráfico Mario de Francisco y Asociados.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2025*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/82116>

Duarte, M. (2002). *El impacto social de la reforma del Estado* [Tesis de maestría no publicada]. Universidad Nacional de General San Martín.

Durand, C. (2005). Los límites de la inversión extranjera directa (IED) como fuente de ideas para el crecimiento de las economías en desarrollo. *Problemas del Desarrollo*, 36(140). <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2005.140.7573>

Sánchez sobre la Tasa Portuaria: “Se puede hacer efectivo el cobro”. (16 de julio de 2024). *Ecos Diarios*. <https://elecos.com.ar/sanchez-sobre-la-tasa-portuaria-se-puede-hacer-efectivo-el-cbro>

Tasa portuaria en Necochea: el presidente del Consejo Portuario pidió “consensos” para garantizar la infraestructura. (28 de abril de 2025). *Ecos Diarios*. <https://elecos.com.ar/tasa-portuaria-en-necochea-el-presidente-del-consejo-portuario-pidio-consensos-para-garantizar-la-infraestructura>

García, P., López, A. y Ons, A. (2021). *Las políticas hacia la inversión extranjera directa*. BID.

Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2018). Presión tributaria efectiva y potencial en argentina. *Estudios Económicos*, 35(71), 25-46. <https://doi.org/10.52292/j.estudecon.2018.1370>

Goñi, M. J. (2020). La autonomía económica y financiera de los municipios con particular atención al poder tributario. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, 17(50), e060. <https://doi.org/10.24215/25916386e060>

Hallak, J. C. y López, A. (2022). *¿Cómo apoyar la internacionalización productiva en América Latina? Análisis de políticas, requerimientos*. BID.

Kicillof, A., Rodríguez, C., Basualdo, E., Batakis, S., Baradel, R., Gollan, D. y Alonso, L. (2019). *Radiografía de la provincia de Buenos Aires. Crisis de un territorio en disputa*. Siglo XXI Editores.

Lodola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2024). *Hacia un sistema tributario federal armónico. Diagnóstico y propuestas*. FUNDAR.

Lopez-Bermudez, B., Freire-Seoane, M. J. y De la Peña Zarzuelo, I. (2018). The impact of port governance and infrastructures on maritime containerized trade on the West Coast of Latin America. *European Journal of Government and Economics*, 7(1), 85-101. <http://dx.doi.org/10.17979/ejge.2018.7.1.4334>

Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency and power*. Cambridge University Press.

Murphy, S. (2006). Concentrated market power and agricultural trade. *Ecofair Trade Dialogue*, (1).

Novick, M., Palomino, H. y Guerrero, M. S. (2011). *Multinacionales en la Argentina. Estrategias de empleo, relaciones laborales y cadenas globales de valor*. PNUD, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Oglietti, G. (2007). La relación de causalidad entre el crecimiento y la ied en argentina; ¿Pan para hoy y hambre para mañana? *El Trimestre Económico*, 74(294).

Ortiz, C., Salinas, A., Alvarado, R. y Ponce, P. (2019). Inversión extranjera directa y libertad económica como determinantes del crecimiento económico de Ecuador en el corto y largo plazo. *Revista Economía y Política*, (29), 112-129. <https://doi.org/10.25097/rep.n29.2019.06>

Oviedo, J. A. (2014). Entre la crisis y un puerto nuevo: las exportaciones agrícolas de la región de Puerto Quequén durante la Gran Depresión (1929-1939).

Revista de Historia Regional y Local, 6(11), 220-250. <http://dx.doi.org/10.15446/historelo.v6n11.39114>

Panayides, P. M., Parola, F. y Lam, J. S. (2015). The effect of institutional factors on public-private partnership success in ports. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 71, 110-127. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tra.2014.11.006>

Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.

Pisani Claro, N. y Ariño, N. (2024). *Índice FADA. Participación del Estado en la renta agrícola*. FADA.

Subsecretaría de Asuntos Portuarios. (s.f.). Historia de los puertos bonaerenses. *Gobierno de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado el 30 de marzo de 2025 de https://www.gba.gov.ar/produccion/areas_de_trabajo/puertos

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

Fecha de recepción: 31-03-2025

Fecha de aceptación: 03-08-2025

