

**“TELEFÓNICA DE ARGENTINA C/MUNICIPALIDAD DE CHASCOMÚS”
(1997)**

Fallos, 320:610.

Sumario:

1. De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la C.N., los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos y las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5° y 123).
2. Es indudable la facultad de las provincias de darse leyes y ordenanzas de impuestos locales y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 (actual 126) de la C.N. ya que entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña.
3. Los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, un poder exclusivo, o que en el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una absoluta y directa incompatibilidad en el ejercicio de ellos por éstas últimas.
4. Las comunicaciones interesadas están sujetas a jurisdicción nacional, ya que ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a promover la prosperidad adelantada y bienestar general del país, en tanto conforman un esencial instrumento de progreso y de vida para toda la Nación.
5. Si bien la jurisdicción federal sobre el servicio de telefonía es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, cuando respecta a este último, la concesión nacional respectiva no contiene exención acordada en virtud de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16 de la C.N. (texto anterior de la reforma de 1994), uno y otro ejercicio no debe condicionar de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente.
6. El régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5°), consiste en la administración de aquellas materias que concierne a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte a la Nación en su conjunto y por lo tanto debe estar investido de la capacidad necesaria para basar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas.
7. Los textos que regulan el servicio telefónico nacional se refieren a los aspectos eminentemente técnicos de la prestación del servicio y no a los de índole típicamente municipal, como son la observancia de las normas relativas a la salubridad o higiene y lo relativo a la publicidad comercial en la vía pública.
8. Debe destacarse la existencia de conflicto entre una ordenanza municipal y disposiciones federales si las obligaciones que la primera impone a la empresa por los servicios administrativos vinculados con el empleo de un inmueble ubicado en su ámbito jurisdiccional no están en pugna con las últimas, que rigen intereses, derechos y deberes de otra naturaleza, directamente inherentes a la condición jurídica de la empresa de telecomunicaciones de telefonía.
9. Una elemental hermenéutica de los arts. 75, incs. 13 y 14 y 126 de la C.N. —texto posterior a la reforma de 1994— lleva a la conclusión de que éstos no fueron concebidos para invalidar absolutamente todos los tributos locales que inciden sobre el comercio interprovincial, reconociendo a éste una inmunidad de privilegio que lo libere de la potestad de imposición general que corresponde a las provincias.
10. Si bien las tasas cuestionadas resultarían ilegítimas en caso de llegar a dificultar o impedir la libre circulación territorial del servicio de telefonía, el planteo resulta inatendible si no fue efectivamente demostrada la existencia de un perjuicio de tal naturaleza.
11. La invocación del “Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento” ratificado por el art. 33 de la ley nacional 24.304, es inatendible si no fue oportunamente introducida en el proceso.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 18 de abril de 1997.

VISTOS LOS AUTOS, y CONSIDERANDO:

1°) Que la sentencia de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata —Sala I— (fs. 302/308) al confirmar la de primera instancia (fs. 253/255), rechazó la acción meramente declarativa deducida por Telefónica de Argentina S.A. a fin de obtener un pronunciamiento contrario a la exigibilidad del pago a los tributos municipales en concepción de “habitación comercial”, “seguridad, salubridad e higiene”, y “publicidad y propaganda” reclamados por la Municipalidad de Chascomús.

2°) Que, para así resolver, el tribunal *a quo* entendió —en lo sustancial de la cuestión debatida— que la aludida pretensión municipal “no interfiere en lo absoluto con el servicio que presta la actora” (fs. 304/304 vta.) ni son las

funciones que competen a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Por el contrario, a su juicio, los gravámenes cuestionados aluden a aspectos que la dogmática constitucional ha reconocido invariablemente a las provincias y a sus municipios en virtud de del poder de policía. Además, desestimó los argumentos de la demandante relacionados específicamente con los derechos de publicidad y propaganda” pues consideró que a su respecto se hallaba configurado el hecho imponible previsto por el art. 137 de la ordenanza local.

3°) Que contra dicha decisión, la actora interpuso recurso extraordinario que fue concedido mediante el auto de fs. 389. Sus agravios pueden resumirse del siguiente modo: a) el pronunciamiento es arbitrario pues carece de la debida fundamentación al no responder o hacerlo de modo insuficiente las diversas cuestiones oportunamente planteadas y conducentes para la solución de la causa; b) las tasas controvertidas resultan improcedentes debido a la vigencia de la exención previstas en el art. 39 de la ley 19.798, la cual, si bien concierne directamente a la tasa por ocupación de espacio aéreo municipal, ampara también a las que aquí se discuten (fs.335); c) en su ampliación a la actora estos gravámenes violan el principio de supremacía constitucional que veda a las provincias y municipios “ejercer sus facultades impositivas de manera que importe un verdadero entorpecimiento de las actividades mediante las que el Gobierno nacional persigue el cumplimiento de sus objetivos” (fs. 340 vta.), pues una actitud contraria compromete el “comercio interjurisdiccional” (fs. 340 vta./341), el propio servicio telefónico (fs. 325 vta.) y el requisito de “modicidad de los precios” de éste (fs. 346 vta.); d) en virtud de la legislación federal que rige en esta materia (ley 19.728, decretos nacionales 62/90 y 1185/90), no existen poderes concurrentes, ya que el campo normativo ha sido asumido íntegramente por el Estado nacional con total y formal exclusión de las provincias y sus municipalidades (fs. 313 vta., 342 y 344 vta.); e) el hecho imponible se halla subsumido dentro del servicio que, de conformidad con le citado dec. 1185, presta la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (fs. 333); f) la aplicación de las tasas impugnadas trasgrede el “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, ratificado por el art.33 de la ley nacional 24.307; g) en lo que respecta a la tasa por propaganda y publicidad, la pretensión del municipio es ilegítima pues pretende gravar al mera exhibición en la vía pública el nombre o logotipo de la empresa, la que no es efectuada con fines de publicidad y propaganda sino tan sólo para identificar sus instalaciones, sin perseguir con ello un propósito comercial.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente en cuanto se halla en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas federales y la decisión del *a quo* ha sido contraria al derecho que en ellas fundó la apelante (art. 14, inc. 3°, ley 48).

5°) Que, en cambio, en lo referente a los agravios sustentados en la alegada deficiente fundamentación de la sentencia apelada, el remedio deducido resulta inadmisibles, ya que no se ha configurado en estos autos un supuesto que pueda tener cabida en la doctrina de la arbitrariedad (*Fallos*, 278:271 y sus citas; 296:363 y sus citas, entre mucho otros). Tal conclusión comprende asimismo lo concerniente a las objeciones relativas al tributo sobre la “publicidad y propaganda” en tanto ellas remiten a la interpretación de normas locales y a la apreciación de extremos fácticos.

6°) Que, por otra parte, la consideración de las críticas sustentadas en la aplicación del art. 39 de la ley 19.798 resulta inoficiosa toda vez que las tasas municipales objeto de este pleito no guardan relación con lo establecido en la norma citada.

7°) Que, a los efectos de proceder a una adecuada dilucidación de los restantes agravios, corresponde efectuar las precisiones siguientes.

A título general, debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la C.N., los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121) en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) (*Fallos*, 304:1186, entre mucho otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen. (arts. 5° y 123).

Ello sentado, y como lo tiene dicho esta Corte desde antiguo, es indudable la facultad de las provincias de darse sus “leyes y ordenanzas de impuestos locales... y en general todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 (actual 126) de la C.N.” (*Fallos*, 7:373, entre muchos otros), toda vez que “los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña” (*Fallos*, 51:349; 114:282; 178:308 entre muchos otros).

Por lo tanto, es lógico concluir, como lo ha hecho esta Corte desde sus orígenes y de modo reiterado, que “los actos de las legislaturas provinciales no pueden ser invalidados sino en los casos que la Constitución concede al Congreso nacional, en términos expresos un poder exclusivo, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibidos a las provincias, o cuando hay una absoluta e idéntica incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas” (*Fallos*, 3:131; 302:1181; entre muchos otros).

Finalmente, y en lo que concierne al servicio de telefonía, de acuerdo con doctrina de esta Corte, las comunicaciones interestatales están sujetas a la jurisdicción nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a proveer a la prosperidad, adelanto y bienestar general del país, en tanto conforman un “esencial instrumento de progreso y de vida para toda la Nación” (*Fallos*, 188:247; 213:467; 257:159 y sus citas; 299:149 y sus citas; 304:1186, sus citas entre otros).

8°) Que sobre la base de lo expuesto corresponde, pues, examinar si las tasas en disputa pertenecen a la esfera de las facultades locales (en el caso, municipales) no delegadas a la Nación, o si, por el contrario, y como lo afirma el recurrente (fs. 313 vta./314 vta.; 315; 333/334 vta.; 342, entre otras), aquéllas, además de tornar imposible el servicio de telefonía, connotan, en esencia, un avance sobre el ámbito de naturaleza federal, al superponerse con el servicio que asume la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y que, en consecuencia, excluye por completo la posibilidad de una competencia concurrente sobre la materia en debate.

9°) Que al respecto es conveniente recordar que si bien la jurisdicción federal sobre aquel servicio público “es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal por parte de las provincias y de sus municipalidades, cuando respecto a este último la concesión nacional respectiva no contiene exención acordada en virtud de lo dispuesto por el art. 67, inc. 16 de la C.N. (texto anterior a la reforma de 1994) uno y otro ejercicio no deben condicionar de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente (*Fallos*, 213:467 y sus citas).

10) Que en respuesta al planteo anteriormente enunciado, cabe señalar que la ordenanza fiscal de la municipalidad demandada dispone el cobro de una tasa “a los locales, establecimientos, u oficinas destinadas al comercio, industria y otras actividades asimilables a tales aún cuando se trate de servicios públicos”, en contraprestación por los servicios de inspección dirigidos a verificar tanto “el cumplimiento de los requisitos exigidos para la habilitación” de dichos locales (art. 80) como a preservar su “seguridad, salubridad e higiene” (art. 85). A su vez, el art. 90, incs. a) y b) de la citada ordenanza establece una tasa en concepto de publicidad y propaganda escrita o gráfica hecha en la vía pública o en locales destinados al público con fines lucrativos y comerciales.

El sentido de las normas locales citadas no admite dudas en cuanto a que las gabelas allí prescriptas se inscriben dentro del ámbito de facultades que por su naturaleza, son propias de los municipios. Al respecto, en efecto, esta Corte ha tenido ocasión de señalar, con el apoyo de la autoridad de Joaquín V. González, entre otras en la causa registrada en *Fallos*, 156:323 que “el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito para la autonomía de las provincias (art. 5°), consiste en la Administración de aquellas materias que conciernen solamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte a la Nación en su conjunto, y por lo tanto, debe estar investida de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas...”.

11) Que, de igual modo, el examen armónico e integral de los textos que regulan el servicio telefónico nacional conduce a la conclusión de que éstos no incluyen lo relativo a las tasas citadas como de incumbencia de autoridades federales, toda vez que dichos textos se refieren a los aspectos puramente técnicos de la prestación del servicio y no a los de índole típicamente municipal —y que hacen a la “buena vecindad” de los ejidos— como son, por ejemplo, la observancia de las normas relativas a la “salubridad” o “higiene”. Lo mismo cabe afirmar respecto de la “publicidad comercial” en la vía pública.

Así, basta leer las facultades que el dec. 1185 —art. 6°— encomienda a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (v. gr. “revisar y aprobar los planes técnicos fundamentales de telecomunicaciones...”; “dictar las normas técnicas de los servicios de telecomunicaciones...”; “homologar equipos y materiales de uso específico en telecomunicaciones...”; etc.) para colegir que las funciones de “regulación administrativa y técnica, el control, la fiscalización y verificación en materia de telecomunicaciones” que compete a dicha comisión, en modo alguno “subsume” —como lo sostiene el recurrente— a las tasas municipales aquí discutidas.

Asimismo no puede considerarse que el art. 27 de la ley 19.798 en cuanto dispone que “las instalaciones para servicios de telecomunicaciones deben ser habilitadas por la autoridad de aplicación antes de entrar en funcionamiento”, se “superpone” (fs. 313 vta.) a las tasas en cuestión, toda vez que una apreciación en conjunto de las disposiciones anteriores y posteriores al art. 27 (conf. especialmente a los arts. 24, 26, 28 y 29), unidas a lo establecido por la segunda parte de aquél, lleva a la conclusión de que las instalaciones a que se refiere la norma no son los “locales”, objeto de las tasas municipales en examen, sino, antes bien, los equipos necesarios para la realización de las actividades propias del servicio telefónico.

Tampoco es dable inferir que los servicios por los cuales está contemplada la tasa de inspección se encuentren a cargo de autoridades nacionales como consecuencia de lo establecido en el art. 10.1.3 del pliego de condiciones anejo al dec. 62/90, de acuerdo con el cual las sociedades licenciatarias “deberán disponer del equipamiento e instrumental necesario para posibilitar que la autoridad regulatoria pueda realizar sus funciones de control y fiscalización”. Ello es así puesto que debe entenderse, concordemente con la conclusión enunciada en el párrafo que antecede, que tales funciones remiten (y los artículos próximos a aquél son también una prueba elocuente de ello) a tareas que no son identificables con las previstas por las tasas municipales.

12) Que como consecuencia del análisis normativo precedentemente efectuado, debe descartarse la existencia de conflicto entre la ordenanza municipal y las disposiciones federales, pues las obligaciones que la primera impone a la empresa por los servicios administrativos vinculados con el empleo de un inmueble ubicado dentro de su ámbito jurisdiccional, no está en pugna con las últimas que rigen intereses, derechos y deberes de otra naturaleza, directamente inherentes a la condición jurídica de empresa de comunicaciones de telefonía (conf. doctrina de *Fallos*,

135:19 y 161:437, entre otros), razón por la cual no se observa que en el *sub lite* resulte afectada la doctrina a la que se refiere el consid. 9°.

13) Que debe asimismo recordarse que, como lo ha señalado este Tribunal en conocida doctrina, una elemental hermenéutica de los arts. 67, incs. 12 y 13, y 108 de la C.N.—arts. 75, incs. 13 y 14, y 126 en el texto posterior a la reforma de 1994— lleva a la conclusión de que éstos no fueron concebidos para invalidar absolutamente todos los tributos locales que inciden sobre el comercio interprovincial [en este caso el de telefonía], reconociendo a éste una inmunidad o privilegio que lo libere de la potestad de imposición general que corresponde a las provincias”. (*Fallos*, 306: 516, entre otros).

Antes bien, en la medida de que exista “mandato del legislador que determine los medios de satisfacer el interés nacional y fije el ámbito de protección, el reconocimiento del poder impositivo local no violenta cláusula constitucional alguna, pues aquel instrumento de regulación de la economía no es juzgado inconveniente para el logro de ese objetivo” (*Fallos*, 306:1883, sus citas y muchos otros).

14) Que a la luz de lo hasta aquí expuesto, el planteo de la recurrente en torno del traslado de los gravámenes de referencia a las tarifas de los usuarios en virtud de lo prescripto por el art. 16.9.3 del contrato de transferencia de acciones efectuado a favor de la actora y aprobado por el dec. 2332/90 (fs. 348 vta. y ss.), carece de virtualidad ya que es evidente que en el ámbito de este pleito no podría determinarse cuál es el nivel de tarifas que está autorizada a percibir la actora.

Sin perjuicio de ello, y en el aspecto que sí importa a la cuestión en examen, es pertinente señalar que de acuerdo con el art. 16.4 del pliego de bases y condiciones —por el que se convocó al concurso internacional finalmente ganado por Telefónica de Argentina S.A.— se estableció que “las tasas... municipales a que puedan resultar sujetas las sociedades licenciatarias... serán consideradas como costos a los efectos del cálculo de las tarifas”.

Es decir que, en lo que atañe al objeto de esta litis, las mencionadas cláusulas revelan —en armonía con la conclusión antes expresada— que, en principio, la empresa actora puede ser gravada por tasas municipales.

15) Que en lo referente a la alegada “confiscatoriedad” o “falta de modicidad” de las tasas cuestionadas en estos autos, cabe señalar que si bien es cierto que de llegar aquellas “al extremo de dificultar o impedir la libre circulación territorial” del servicio en examen, los mencionados gravámenes resultarían ilegítimos (doctrina de *Fallos*, 137:212 considerandos 9° y ss.; 178:308, entre muchos otros)

16) Que por último, la invocación que efectúa la actora del “Pacto Federal para el empleo para la producción y el crecimiento” —al margen de la operatividad que pudiesen tener sus disposiciones— es asimismo inatendible toda vez que tal cuestión no ha sido oportunamente introducida al proceso.

Por ello se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, con el alcance consignado y se confirma la sentencia apelada. Con costas. Notifíquese y remítase.

Fdo.: Eduardo Moliné O’Connor, Carlos S. Fayt, Augusto César Belluscio, Antonio Boggiano, Guillermo A. F. López, Gustavo A. Bossert, Adolfo Roberto Vázquez.