

**“OPERADORA DE ESTACIONES DE SERVICIO S.A. C/MUNICIPALIDAD DE AVELLANEDA”
(1998)**

Fallos, 321:1052.

Sumario:

1. Corresponde rechazar el planteo de nulidad de sentencia formulado sobre la base de que aquella fue suscripta por sólo dos de los jueces integrantes de la sala si la constancia asentada por la secretaría de la misma da cuenta de la ausencia de uno de los jueces por razones de enfermedad. (art. 109, RJN).
2. Si la cuestión atinente a la existencia de la debida contraprestación como requisito para la validez de la tasa no fue planteada en la anterior instancia, no puede ser considerada por la Corte ya que al ser introducida por primera vez al deducir la apelación extraordinaria, constituye el fruto de una reflexión tardía.
3. 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), y 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).
4. Es indudable la facultad de las provincias de darse leyes y ordenanzas de impuestos locales, y en general todas las que juzgue conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 —hoy 126— de la C.N., ya que entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer las contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña.
5. Los actos de la legislatura de una provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo poder, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas.
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°) concierne en la Administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecte directamente a la Nación en su conjunto, y, por lo tanto, debe estar investido de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la comuna y de poder preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas.
7. La Municipalidad demandada resultaba competente para labrar actas de paralización de obra y exigir el cumplimiento de las normas que dictó en materias propias de su gobierno relacionadas con la habilitación de estaciones de servicio, unidades complementarias y demás comercios adyacentes en el ámbito de una autopista.
8. La condición de propietaria que reviste la Nación sobre el camino y obras anexas es irrelevante a los fines de determinar la competencia de la Municipalidad ya que en nuestra organización constitucional puede existir jurisdicción federal sin dominio de aquélla y dominio sin jurisdicción.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, 28 de abril de 1998.

VISTOS LOS AUTOS, y CONSIDERANDO:

1°) Que contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata, que al confirmar la de primera instancia, rechazó la demanda promovida por la actora, ésta interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 350.

2°) Que, según surge de las constancias de la causa, la empresa “Operadora de Estaciones de Servicio S.A.” suscribió un contrato de explotación de las áreas del servicio de la autopista La Plata-Buenos Aires con la firma “Coviarres S.A.”, concesionaria a su vez del mencionado corredor vial. Mediante aquél, la primera se comprometió a la instalación de estaciones de servicio para la venta de combustibles, repuestos para automotores y comidas rápidas. Frente a comportamientos llevados a cabo por la Municipalidad de Avellaneda que —a su juicio— afectaban ilegítimamente sus derechos promovió una acción de amparo a fin de que a) se declarase la nulidad del acta de paralización de obra labrada por aquélla y de los actos ulteriores dictados en consecuencia; b) se le ordenase abstenerse de intervenir —en virtud del poder de policía que le corresponde a la Nación— en la realización de las obras que actualmente ejecuta en el ámbito de la mencionada autopista que constituye “una obra vial de exclusiva jurisdicción federal”; y c) se declarase que la Municipalidad “carece de jurisdicción y competencia para la habilitación de estaciones de servicio, unidades complementarias y demás comercios adyacentes”.

3°) Que el *a quo*, para decidir como lo hizo, sostuvo que la cuestión debatida resulta análoga a la examinada y resuelta por esta Corte en *Fallos, 320:619*, a cuyos fundamentos remitió. Señaló también que el propio contrato de concesión ponía a cargo de la concesionaria “obtener las autorizaciones legales y reglamentarias de las autoridades nacionales, provinciales y municipales competentes”. Afirmó, asimismo, que el poder de policía continúa en cabeza de la jurisdicción local —provincial o municipal según corresponda— cuando se trata de las habilitaciones necesari-

rias para ejercer el comercio, y ello aunque los locales se encuentren en el ámbito de una autopista interjurisdiccional. Concluyó, entonces, que comprobado en el caso que las estaciones de servicio “no poseían habilitación municipal para el rubro de bar y minimercado, como así tampoco bajo el rubro de expendedora de combustibles líquidos, resulta lícito y ajustado a la normativa local que rige el caso el mecanismo de clausura preventiva” que el actor cuestionó en su demanda.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente pues se encuentran en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas federales y la decisión fue contraria al derecho que en ellas funda la recurrente (art. 14, inc. 3° ley 48).

5°) Que liminarmente debe rechazarse el planteo de nulidad de la sentencia (fs. 328 vta. y 329 n° 2), formulada sobre al base que aquélla fue suscripta sólo por dos de los jueces integrantes de la respectiva sala. En efecto, el art. 109 del RJN tras establecer que en las decisiones deberán intervenir la totalidad de los jueces que componen la Sala, autoriza en caso de “vacancia, ausencia u otro impedimento, del que debe haber en todos los casos constancia formal en autos” a que la decisión sea “dictada por los otros restantes siempre que constituyan la mayoría absoluta y que concordaran en la resolución del juicio”. Ésta es la situación de autos, según surge de la lectura de los fundamentos de la sentencia y de la constancia asentada por la secretaría de la Sala a fs. 325 que da cuenta de la ausencia de uno de los jueces por razones de enfermedad, lo cual —como se anticipó— basta para desestimar el agravio sobre el punto.

6°) Que ello sentado, y como la propia apelante señala, “la cuestión de fondo sometida a decisión del tribunal consiste en determinar si la Municipalidad de Avellaneda, puede requerir la habilitación de dos estaciones de servicio (y por ende reclamar las tasas de alumbrado, barrido y limpieza) en un área de jurisdicción federal” en la cual, además, aquélla “no presta servicios” (fs. 331 n° 5). Debe advertirse, no obstante, que la cuestión atinente a la debida contraprestación como requisito de la validez de la tasa no fue planteada en la anterior instancia, razón por la cual este agravio y la consecuente tacha de arbitrariedad que se le imputa al fallo por haber prescindido de considerar el informe pericial que acreditaría la inexistencia de tal contraprestación (fs. 333 n° 6 y ss.), no puede ser considerado, pues al ser introducido por primera vez al deducir la apelación extraordinaria, constituye el fruto de una reflexión tardía (*Fallos*, 306:111; 307:770; 311:2247) y resulta ineficaz para habilitar la vía intentada.

7°) Que a título general debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que surge de la C.N. los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121) en tanto que los delegados de la Nación son definidos y expresos (art. 75) (*Fallos*, 304:1186, entre muchos 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).

Sobre esa base y como lo tiene dicho esta Corte desde antiguo, 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 (hoy 126) de la C.N.” (*Fallos*, 7:373, entre muchos otros) toda vez 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 (*Fallos*, 52:349; 114:282; 178:308, entre otros).

Por lo tanto es lógico concluir, como lo ha hecho antes este Tribunal, que “los actos de la Legislatura de una provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso nacional en términos expresos un exclusivo poder, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas” (*Fallos*, 3:131; 302:1182, entre muchos otros).

8°) Que en armonía con los principios expuestos, el dec. ley 505/58, ratificado por ley 14.467 —que organiza la Dirección Nacional de Vialidad— dispone que “los caminos nacionales así como los ensanches y obras anexas a los mismos, serán de propiedad exclusiva de la Nación” aclarando que “este derecho de propiedad no afectará el derecho de las provincias y municipalidades dentro de sus respectivas jurisdicciones” (art. 27). A su vez, el dec. 6937/58, reglamentario de aquél, expresa en su art. 14 que “el derecho de propiedad exclusiva de la Nación sobre los caminos nacionales y obras anexas no afectará el poder de policía de las provincias y municipalidades, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en tanto el ejercicio de ese poder no sea incompatible con el de la Nación”.

9°) Que, en este mismo sentido, el dec. 1994/93, que creó en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el “Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires” —encargado de la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los contratos de concesión de obra pública (art. 10), entre los cuales se encuentra el suscripto para la explotación de la autopista La Plata-Buenos Aires— lo faculta para determinar la ubicación, dimensión y distribución de “las áreas de servicio” en los distintos accesos, pero, como surge de la cláusula 11.4 del respectivo contrato será “a cuenta y riesgo de la concesionaria obtener las autorizaciones legales y reglamentarias de las autoridades nacionales, provinciales y municipales competentes” para desarrollar las actividades que pretenda. (fs. 141 y 142).

10) Que, a esta altura, es palmario que carece del debido sustento la premisa sostenida por el actor en cuanto considera que la autopista La Plata-Buenos Aires constituye una “obra vial de exclusiva jurisdicción federal”. Si, como esta Corte dijo en el caso registrado en *Fallos*, 156:323, “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 a la Administración de aquellas materias que concierne únicamente 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 fijar normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etc. de la Comuna y el poder de preceptuar sanciones correccionales para la infracción de las mismas”, indudablemente, la Municipalidad de Avellaneda resulta competente para actuar en el modo que lo ha hecho, labrando las pertinentes actas y exigiendo el cumplimiento de las normas que ha dictado en materias propias de su gobierno.

11) Que interesa añadir que la condición de propietaria que reviste la Nación sobre el camino y obras anexas involucrados en el *sub iudice* es irrelevante a los fines discutidos en autos pues, como es sabido en nuestra organización constitucional, puede existir jurisdicción federal sin dominio de aquélla, y dominio —como en la especie— sin jurisdicción. No hay, entonces ninguna razón que autorice a desconocer la competencia ejercida por el municipio y sus poderes son plenos en tanto —como señaló esta Corte— su ejercicio no vaya contra lo que constituye la razón de ser de la jurisdicción nacional en ellos: impedir que la comunicación entre los estados “sea obstruida o estorbada de un modo innecesario por la legislación de éstos últimos” (*Fallos*, 201:536 y su antecedente 192:350). Y ninguna de estas circunstancias ha sido debidamente probada en la causa.

12) Que, en estas condiciones, cabe concluir que la Municipalidad de Avellaneda resulta competente para obrar en el modo en que lo hizo; que su conducta, por lo tanto, no encuadra en ninguno de los supuestos del art. 43 de la C.N. y 1° de la ley 16.986 para la procedencia de la acción de amparo intentada que, consecuentemente, corresponde confirmar el pronunciamiento apelado que decidió su rechazo.

Por ello, con el alcance indicado, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68, CPCCN) Notifíquese y devuélvase.

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