

SUMARIOS:

1. 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. 126 de la Constitución Nacional. Ello así, pues entre los derechos que corresponden a las provincias es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención alguna de autoridad extraña.
2. De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos, en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos. dentro de tal contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen.
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 en que 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 estas últimas.
4. Las comunicaciones interestatales, dentro del servicio de telefonía, están sujetas a la jurisdicción nacional, pues constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del sistema de correos y tienden a promover la prosperidad, adelanto 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 público de telefonía es compatible con el ejercicio del poder de policía y de la potestad fiscal 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 la Constitución Nacional, uno y otro ejercicio no deben condicionar de tal modo la prestación del servicio que puedan obstruirlo o perturbarlo, directa o indirectamente.
6. Las tasas municipales por los servicios de inspección del cumplimiento de los requisitos de habilitación de establecimientos comerciales, como de los relativos a salubridad, seguridad e higiene y la tasa por publicidad y propaganda escrita en la vía pública, se inscriben dentro del ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios.
7. El examen armónico e integral de los textos que regulan el servicio telefónico nacional conduce a la conclusión de que éstos no incluyen como de incumbencia de las autoridades nacionales lo relativo a las tasas por los servicios de inspección del cumplimiento de los requisitos de habilitación de establecimientos comerciales, como de los relativos a salubridad, seguridad e higiene y la tasa por publicidad y propaganda escrita en la vía pública. en efecto, dichos textos se refieren a los aspectos eminentemente técnicos de la prestación del servicio y no a los de índole municipal, como son los

alcanzados por las mencionadas tasas.

8. 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, no se superpone con las tasas municipales por los servicios de inspección del cumplimiento de los requisitos de habilitación de establecimientos comerciales, como de los relativos a salubridad, seguridad e higiene y la tasa por publicidad y propaganda escrita en la vía pública, pues las instalaciones a que se refiere el mencionado artículo no son los locales objeto de las referidas tasas, sino los equipos necesarios para la prestación del servicio.
9. Los arts. 75, incs. 13 y 14 y 126 de la Constitución Nacional, no fueron concebidos para invalidar absolutamente todos los tributos locales que inciden sobre el comercio interprovincial -en el 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.
10. Debe descartarse la existencia de conflicto entre la ordenanza municipal que establece tasas por los servicios de inspección del cumplimiento de los requisitos de habilitación de establecimientos comerciales, como de los relativos a salubridad e higiene y la tasa por publicidad y propaganda escrita en la vía pública y las disposiciones federales que regulan el servicio de telefonía, pues estas últimas rigen intereses, deberes y derechos de otra naturaleza, directamente inherentes a la condición jurídica de empresa de comunicaciones de telefonía.

TEXTO COMPLETO:

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 de los tributos municipales en concepto de "habilitación 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 absoluto con el servicio que presta la actora" (fs. 304/304 vta.) ni con 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 invariablemente reconocido a las provincias y sus municipios en virtud 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 encontraba configurado el hecho imponible previsto en 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- a 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 prevista en el art. 39 de la ley 19.798, la cual, si bien concierne

directamente a la tasa por ocupación del espacio aéreo municipal, ampara también a las que aquí se discuten (fs. 335); c) en su aplicación a la actora, estos gravámenes violan el principio de supremacía constitucional que veda a provincias y municipios "ejercer sus facultades impositivas de manera que importe un verdadero entorpecimiento de las actividades mediante las cuales 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 la materia (ley 19.798, 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 el citado dec. 1185, presta la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (fs. 333); f) la aplicación de las tasas impugnadas transgrede 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 agravar la mera exhibición en la vía pública del nombre o logotipo de la empresa, la que no es efectuada con fines de publicidad o 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 muchos 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 Constitución Nacional, 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 muchos otros). Dentro de ese 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 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 Constitución Nacional" (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 51:349; 114:282; 178:308 entre muchos otros).

Por lo tanto, es lógico concluir, como lo ha hecho esta Corte desde sus orígenes mismos y de modo reiterado, que "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 en que 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 estas últimas" (Fallos 3:131; 302:1181, entre muchos otros).

Finalmente, y en lo que concierne a la naturaleza del 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 promover 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 sí, por el contrario, y como lo afirma la recurrente (fs. 313 vta./314 vta., 315, 333/334 vta., 342, entre otras), aquéllas, además de tornar imposible la adecuada prestación del servicio de telefonía, connotan, en esencia, un avance sobre un 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 Constitución Nacional (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 a comercios, industrias y actividades asimilables a tales aun 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 las organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5º),

consiste 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 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 las autoridades federales, toda vez que dichos textos se refieren a los aspectos eminentemente 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 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 (vgr. "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 administrativo 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 de conjunto de las disposiciones anteriores y posteriores al art. 27 (confr. especialmente arts. 24, 26, 28 y 29), unidas a lo establecido en 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, en debida forma, 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 en 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 (confr. 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 referida en el considerando 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 Constitución Nacional -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, en 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).

Ante bien: en la medida en que exista "mandato del legislador que determine los medios de satisfacer el interés 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 en favor de la actora y aprobado por el dec. 2332/90 (fs. 348 vta. y sigts.), 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 empresa 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 los 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 aquéllas "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 9º y sigts.; 178:308, entre muchos otros), en el caso tal planteo resulta inatendible ya que no ha sido efectivamente demostrada la existencia de un perjuicio de tal naturaleza (Fallos 287:130, entre muchos otros).

16) Que, por último, la invocación que efectúa la actora del "Pacto federal para el empleo, 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 en el proceso.

Por ello, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario, con el alcance consignado, y se confirma la sentencia, apelada. Con costas. - Eduardo Moliné O'Connor. - Carlos S. Fayt. - Augusto C. Belluscio. - Antonio Boggiano. - Guillermo A.P. López. - Adolfo R. Vázquez. - Gustavo A. Bossert.