

LAS POTESTADES LOCALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS *

ROGELIO W. VINCENTI

I. INTRODUCCIÓN

Las controversias que se suscitan entre el Estado nacional y las provincias y municipios por la regulación de la infraestructura aeroportuaria, constituyen una derivación del siempre conflictivo tema de las potestades regulatorias sobre los establecimientos de utilidad nacional.

Su vigencia y actualidad son innegables, pese a que los conflictos jurisdiccionales sobre esta categoría de establecimientos comenzaron ni bien se conformó nuestro régimen institucional a mediados del siglo XIX. En efecto, poco tiempo después de su instalación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya tuvo que emitir sus primeros pronunciamientos sobre el tema, los que continúan hasta nuestros días.

Como es sabido, en términos generales, aquéllos giran en torno a dos temas principales: el ejercicio del poder de policía y las facultades de imposición tributaria sobre dichos lugares y las actividades que ahí se realizan, que todos los niveles de gobierno reclaman para sí. Es que, aun cuando se deba buscar que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desarrolle armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa ¹, tales controversias reflejan, en última instancia, la

¹ CSJN, *Fallos*, 186:170; 307:360.

* El presente trabajo se preparó sobre la base del informe “El Sistema Nacional de Aeropuertos y las facultades tributarias de los municipios”, realizado como conclusión de las tareas de campo llevadas a cabo en el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, en cumplimiento de las exigencias de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

tensión de fuerzas que anida en los diversos órdenes jurídicos que conviven en un Estado federal ².

El objeto del presente trabajo es pasar revista a la evolución de la jurisprudencia del máximo Tribunal de la Nación sobre el conflicto que se plantea en torno a dichos establecimientos, en especial, en el ámbito aeroportuario, entre las potestades impositivas provinciales y municipales y los poderes que ejerce el Estado nacional para satisfacer la utilidad nacional. Con ello dejamos aclarado que no se examinará el también relevante problema del poder de policía que ejercen los distintos niveles de gobierno sobre aquellos establecimientos (v.gr., policía de seguridad, regulación sanitaria, de actividades comerciales, entre otros), aunque sí señalaremos algunas cuestiones que, por su íntima relación con el objeto principal de este estudio, resultan trascendentes para su mejor comprensión.

A tal fin, en primer término, se recordará el régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado federal, por un lado, y las provincias y los municipios, por el otro, tanto general como en materia impositiva y se pasará revista a la jurisprudencia de la Corte sobre este último tema, con indicación de las distintas etapas por las que atravesó. Después nos detendremos en el concepto de tasas municipales y en los pronunciamientos más importantes de aquel Tribunal y luego nos concentraremos en la regulación de la infraestructura aeroportuaria en general y, en particular, del Sistema Nacional de Aeropuertos, para formular conclusiones sobre las potestades municipales para imponer tasas y contribuciones en aquel ámbito.

II. RÉGIMEN GENERAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La Ley Suprema contempla un régimen general de reparto de competencia entre los distintos niveles de gobierno que afecta a los temas en estudio. De ahí que resulte necesario referirnos brevemente a aquél, para después concentrarnos en el régimen específico en materia tributaria, aclarando desde ahora que ambos se complementan.

Este deslinde entre las atribuciones nacionales y provinciales responde al principio rector que surge de los arts. 121 y 122 de la Constitución Nacional, en cuanto indica que las provincias conservan todo el poder no de-

² BIANCHI, Alberto B., "Los establecimientos de utilidad nacional en las provincias y el sistema federal de gobierno", ED, 136-468, y *Control de constitucionalidad*, t. 1, 2ª ed. actualizada, reestructurada y aumentada, Ábaco, Buenos Aires, 2002, ps. 127-136.

legado al Estado nacional y se dan sus propias instituciones locales, por las que se rigen ³.

De tal forma que las potestades pueden ser:

i. No delegadas por las provincias: arts. 5º, 8º (segundo párrafo), 13, 32, 51, 52, 54, 62 y 75, inc. 11), en cuanto se refiere a la aplicación de los códigos de fondo en el ámbito provincial, según que las personas o las cosas cayeren en su jurisdicción.

ii. Concurrentes entre el Estado nacional y las provincias: arts. 4º (cuarto párrafo), 75, incs. 2º y 18, y 125.

iii. Delegadas al Gobierno federal: arts. 2º, 4º, 6º, 7º (segundo párrafo), 13, 17 (tercer y cuatro párrafos), 21, 23, 24, 25 (primer párrafo), 26 (segundo párrafo), 27, 30, 44 y 45.

iv. Prohibidas al Gobierno federal: arts. 12, 13, 20 (segundo párrafo), 21 (primer párrafo), 25, 29, 32 y 109.

v. Prohibidas a las provincias: arts. 7º, 8º, 29, 126 y 127.

vi. Prohibidas al Gobierno federal y a las provincias: arts. 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18 y 33.

vii. Implícitas del Gobierno federal: art. 75, inc. 32.

En lo que aquí interesa, la Constitución Nacional asigna competencias al Congreso federal para regular sobre los aeropuertos, ya sea de forma directa o indirecta (cfr. art. 75, incs. 10, 13, 16, 18, 30 y 32).

Por su parte, los establecimientos de utilidad nacional estaban previstos en el antiguo art. 67, inc. 27) del texto constitucional de 1853/1860 que, por razones obvias, no incluía a los aeropuertos, aunque ello no fue obstáculo para que se entendiera que estaban comprendidos en esa categoría. La reforma constitucional de 1949 los incluyó expresamente en el art. 68, relativo a las atribuciones del Congreso ⁴. En 1994, cuando se reformó por última vez la Ley Fundamental, si bien se modificó el texto del inc. 27) para aclarar las facultades que las provincias y municipios pueden ejercer en esos lugares, en el nuevo art. 75, inc. 30) simplemente

³ Los actuales arts. 121 y 122 coinciden, en su texto, con los arts. 104 y 105 de la Constitución de 1853/1860. Sobre la evolución de la jurisprudencia americana referida a esta cláusula —de cuya Constitución fue adoptada por nuestros constituyentes— y de nuestra propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, véase BIANCHI, Alberto B., “Los establecimientos...”, cit., en especial, ps. 468-471.

⁴ El art. 68, inc. 26, establecía como atribución del Congreso: “Ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la Capital de la Nación y en los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas arsenales, *aeródromos*, almacenes u otros establecimientos de servicios públicos o de utilidad nacional” (énfasis agregado). Como se sabe, el Gobierno provisional *de facto* que asumió el poder en 1955 declaró vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, con exclusión expresa de las de 1949 (art. 1º de la proclama del 27 de abril de 1956) (ADLA-XVI-A-1).

se hace mención a la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República.

III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS IMPOSITIVAS

La Constitución Nacional contiene importantes previsiones en esta materia, algunas ya estaban en el texto originario de 1853/1860 mientras que otras se incorporaron o modificaron con la reforma de 1994. Éstas pueden clasificarse en normas tributarias de contenido explícito y de contenido implícito ⁵.

1. Normas tributarias de contenido explícito

En esta categoría se encuentran las disposiciones de los arts. 4º, 75, incs. 1º, 2º y 3º, que se correlacionan, por un lado, con la forma de gobierno representativa, republicana y federal adoptada por la Constitución (art. 1º) y, por el otro, con las potestades que las provincias se reservaron y no delegaron en el Gobierno federal (art. 121).

El primero de los artículos citados dispone que los gastos de la Nación se cubrirán con los fondos del Tesoro nacional, que se conforma, entre otros recursos, con “...las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General...”.

Por su parte, el art. 75 atribuye al Congreso la facultad de legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación, que junto a las evaluaciones sobre los que recaigan, deben ser uniformes en toda la Nación (inc. 1º), al tiempo que lo autoriza a imponer: (i) contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias y (ii) directas por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional, siempre que la defensa, seguridad común y bienestar general del Estado lo exijan. Todas estas contribuciones —excepto las que tengan asignación específica— son coparticipables. A tal fin, una ley convenio entre las partes instituirá regímenes de coparticipación, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos, así como los demás parámetros sobre los que se realizará la distribución. La Constitución también crea un organismo fiscal federal a cargo del control y fiscalización del régimen, integrado por representantes de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires (inc. 2º).

⁵ Conf. BULIT GOÑI, Enrique G., “Distribución de competencias tributarias entre distintos niveles de gobierno”, *Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales* n° 6, septiembre-diciembre de 1987, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, ps. 459 y ss.

También se incluye en esta categoría a la nueva disposición del inc. 30 del art. 75, de especial importancia para este estudio. En efecto, en el texto constitucional de 1853/1860 se contemplaba la potestad del Congreso de legislar de manera exclusiva sobre la Capital Federal y los llamados establecimientos de utilidad nacional ubicados dentro del territorio de las provincias. En materia tributaria la controversia se centraba en determinar si esa atribución exclusiva impedía totalmente, o en su caso, condicionaba y en qué medida, la aplicación de gravámenes provinciales sobre los actos y las actividades cumplidas en tales lugares ⁶.

El nuevo texto dispone, expresamente, que es competencia del Congreso “*ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán el poder de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines*”.

Posteriormente volveremos sobre esta cuestión.

2. Normas tributarias de contenido implícito

Sin perjuicio de las disposiciones específicas en materia tributaria que surgen de la Constitución Nacional —incluso con la recepción de los poderes provinciales y municipales en los establecimientos de utilidad nacional—, existen otras que también inciden en este tema. Son las denominadas normas tributarias de contenido implícito, porque si bien abarcan un contenido más amplio, se ha entendido que proyectan sus efectos en aquella materia y, paradójicamente, son las que mayores conflictos han generado.

Se trata de potestades otorgadas al Poder Legislativo para favorecer la unidad y la armonía nacional, entre las que se encuentran:

i. El dictado de los códigos de fondo (art. 75, inc. 12), cuyo examen excede el alcance de este trabajo⁷.

⁶ El conflicto también se trasladaba a las potestades municipales, dado que antes de 1994 la Constitución Nacional sólo exigía que las provincias aseguraran un régimen municipal (art. 5°), pero sin mayores precisiones.

⁷ Esta cláusula presenta dos tipos de problemas: por un lado, si las normas tributarias provinciales y municipales pueden ser distintas e incluso contrarias a las de fondo y, por el otro, si el orden de prelación que consagra el art. 31 de la Constitución Nacional impide a las provincias que, con sus regulaciones tributarias, se aparten de aquellos códigos. Ampliar, entre otros, en CASÁS, José O., “Gravitación del derecho civil sobre el derecho tributario provincial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina”, DTE, t. XIII, ps. 293 y ss.; BULIT GOÑI, Enrique Guillermo, “Dis-

ii. La facultad de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí (cláusula comercial, del art. 75, inc. 13). Al respecto, podemos señalar que —al igual que el tema que nos ocupa— la jurisprudencia sobre su interpretación no siempre ha sido uniforme, ya que cambió a lo largo del tiempo y de acuerdo con distintas circunstancias. Sin embargo, cabe retener que la Corte ha reconocido que las provincias tienen facultades para imponer gravámenes que recaigan sobre actos o actividades que involucren al comercio interjurisdiccional, siempre que no operen como instrumentos de discriminación o de protección económica en beneficio de la riqueza propia y en detrimento de la foránea, no importen el establecimiento de barreras aduaneras ni distorsionen las corrientes naturales de circulación y de consumo ⁸.

iii. Las facultades emergentes de la denominada cláusula de prosperidad o de progreso del art. 75, mediante las que el Estado nacional —por intermedio del Congreso— puede proveer lo conducente a la prosperidad del país por leyes protectoras y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo (inc. 18) y, en especial, al crecimiento armónico de la Nación y promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (inc. 19) ⁹. Tradicionalmente se ha entendido que estas atribuciones incluyen la posibilidad de otorgar exenciones impositivas y, en tal sentido, se ha discutido si ello alcanza a los tributos locales (provinciales y municipales). En apretada síntesis, podemos decir que la Corte ha interpretado con amplitud la mencionada cláusula constitucional, al admitir la validez de las exenciones otorgadas por el Estado nacional respecto de gravámenes locales, pues de otro modo las provincias o las municipalidades podrían obstruir los efectos de la legislación destinada a cumplir con los objetivos consagrados. No obstante ello, también señaló que tales dispensas no debían ser interpretadas como indiscriminadas y absolutas, sino con carácter excepcional y, en reiteradas

tribución...”, cit., ps. 481-482; MICELE, Mario R., “La prescripción en materia tributaria y las normas transitorias de excepción”, LL, 1986-B-276; y CARNOTA, Walter F., “La estructura constitucional de la obligación tributaria – Un horizonte jurisprudencial dispar”, LL, 2000-E-1136.

⁸ Ver *Fallos*: 300: 310, también publicado en ED, 78-156, con comentario de GIULIANI FONROUGE, Carlos M., “Imposición provincial a las exportaciones y en lugares federalizados”; *Fallos*, 300:1232, también publicado en ED, 72-484, con comentario de BIDART CAMPOS, Germán J., “Cláusula comercial y potestad impositiva”, *Fallos*, 305:327, también publicado en LL, 1983-C-76, con comentario de SPISSE, Rodolfo R., “Las agencias de viaje y el impuesto a los ingresos brutos en la doctrina de la Corte”; *Fallos*, 306:516, también publicado en ED, 109-518, con nota de BIDART CAMPOS, Germán J. y BULIT GOÑI, Enrique G., cit., p. 483 y su remisión.

⁹ En tales casos, el Senado será Cámara de origen en el proceso de formación y sanción de las leyes.

ocasiones, excluyó de sus alcances a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados y a las contribuciones por mejoras realizadas ¹⁰.

Antes de concluir este capítulo, cabe recordar que la regulación de los establecimientos de utilidad nacional, previstos originariamente en el art. 67, inc. 27, que tantos problemas trajo aparejada, en nuestra opinión, ha pasado a la categoría de norma tributaria de contenido explícito por decisión del reformador constituyente de 1994. En efecto, dicha reforma constitucional incorporó la doctrina judicial entonces imperante en el actual art. 75, inc. 30.

IV. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

Ya se adelantó que el conflicto entre el Estado nacional y las provincias y los municipios en materia impositiva sobre los establecimientos de utilidad nacional tiene larga duración. Sus inicios se remontan al siglo XIX, poco tiempo después de la instalación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y continúa hasta nuestros días, tal como se puede apreciar por sus recientes pronunciamientos. Asimismo, presenta una particularidad: casi siempre culminan con una sentencia del máximo órgano judicial del país, circunstancia que permite contar con un importante cuerpo de jurisprudencia para interpretar las potestades constitucionales, aunque aquél no siempre ha sido uniforme.

Con el objeto de reseñar esta evolución, pueden constatarse cinco etapas en la jurisprudencia de la Corte, que varían entre un criterio restrictivo o exclusivo y otro finalista o atenuado.

Es importante, ante todo, efectuar una aclaración: si bien la jurisprudencia sobre la materia es abundante, prácticamente no existen pronunciamientos que involucren en forma directa a los aeropuertos. Ello se debe, en cierta medida, a que ni antes ni después del decreto 375/97, que dispuso la concesión de la explotación, administración y funcionamiento de un conjunto de aeropuertos y constituyó el Sistema Nacional de Aeropuertos, a cargo del Organismo Nacional Regulador, se presentaron demasiadas controversias que tuvieran que ser resueltas por la Corte ¹¹. No obstante esta limitación, la jurisprudencia es copiosa en otros establecimientos —tales como los puertos— que permite extender sus conclusiones a los supuestos aquí examinados.

¹⁰ Ampliar en BULIT GOÑI, Enrique G., cit., p. 584 y la jurisprudencia allí indicada. También pueden consultarse los casos señalados por BIANCHI, Alberto B., “Los establecimientos...”, cit., ps. 471 y ss. y los fallos que se examinan en el texto.

¹¹ Las excepciones a esta regla son los casos: “Cía. Servicios Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda. v. Poder Ejecutivo s/ demanda contencioso administrativa” (*Fallos*, 215:260) y “Pucci, Jorge y otros v. Braniff” (*Fallos*, 293:287), entre otros pocos.

1. Primera etapa: Criterio restrictivo

En un principio, el Tribunal adhirió a un criterio restrictivo respecto de la subsistencia de atribuciones impositivas de las provincias sobre los establecimientos de utilidad nacional ubicados en sus territorios, a los que consideró excluidos de la jurisdicción territorial local.

En el precedente “Frigorífico Armour de La Plata v. Provincia de Buenos Aires”, del 26 de julio de 1929 (*Fallos*, 155:104), se declaró inaplicable la ley de impuesto al comercio e industria de la provincia demandada a un frigorífico situado dentro de la zona del puerto de La Plata. Dijo la Corte en esa oportunidad: “...la extensión de la facultad atribuida al Congreso, en el sentido de la disposición en debate, fluye de la misma letra del inciso 27, que equipara los poderes de legislación [...] sobre los lugares adquiridos por la Nación para fines de utilidad general, a los que ejerce sobre el territorio de la Capital de la Nación los cuales no pueden discutirse ni se han discutido en su carácter de exclusivos y absolutos. De modo que dicho alcance lo fija el Congreso y nada más que el Congreso, ya que es sabido, la atribución de una facultad significa asimismo, el otorgamiento de otras necesarias para ponerla en movimiento” y concluyó que el tributo no alcanzaba al frigorífico “...toda vez que se ha evidenciado que él se halla situado fuera de la jurisdicción territorial de la Provincia y por lo tanto también libre de todo impuesto local”. Igual criterio mantuvo en *Fallos*, 168:96, en un juicio seguido entre las mismas partes¹² y en las causas “Provincia de Buenos Aires v. Cía. Swift de La Plata” y “Gazzolo, Juan J. v. Provincia de Buenos Aires”, resueltas el 22 de noviembre y 20 de diciembre de 1943, respectivamente (*Fallos*, 197:292 y 507)¹³.

En esta etapa, la Corte interpretó:

- i. La definición de lo que debía entenderse, en cada caso, por establecimiento de utilidad nacional, correspondía al Congreso y, por ende, era ajena al Poder Judicial.
- ii. Una vez creado el establecimiento dentro del territorio provincial, el traspaso de la jurisdicción del entonces art. 67, inc. 27, operaba sin necesidad del consentimiento de la Legislatura local.
- iii. Los poderes que ejercía el Estado nacional en tales establecimientos, eran equivalentes en su extensión a los que detentaba sobre la Capital de la República, es decir, exclusivos y excluyentes.

¹² La crítica de la doctrina de la época a este pronunciamiento de la Corte puede verse en BIANCHI, Alberto B., “Los establecimientos...”, cit., ps. 489 y 490, donde comenta la posición de González Calderón y expresa su propia conclusión sobre este criterio restrictivo.

¹³ Además de los indicados en el texto, también se pueden incluir en esta etapa a los pronunciamientos de *Fallos*, 103:408; 154:312; entre otros.

2. Segunda etapa: Criterio finalista

En este período, la Corte recortó los alcances asignados al art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional, al considerar insuficiente que el Estado nacional constituyera el establecimiento de utilidad nacional para que el traspaso de jurisdicción operara automáticamente y asignar al Poder Judicial la facultad de examinar la naturaleza y la finalidad del establecimiento con el fin de determinar el alcance de los poderes federales frente a los provinciales, pues las facultades legislativas y administrativas de la provincia en que la obra de utilidad nacional se establece con la adquisición del lugar indispensable no quedan excluidas de este último, sino en tanto y en cuanto ese ejercicio interfiera con la realización de la finalidad de la obra nacional y la obste directa o indirectamente (cfr. *Fallos*, 201:536; 240:311; 248:824; 259:418; 262:186). Con ello, empieza a perfilarse el concepto de “*interferencia*” para delimitar las competencias de uno y otro nivel de gobierno.

A esta etapa pertenece el precedente “*Cía. Servicios Aéreos Cruzeiro do Sul Ltda. v. Poder Ejecutivo s/ demanda contencioso administrativa*” (*Fallos*, 215:260), ya mencionado, que merece ser examinado en detalle. Se trataba de una demanda interpuesta por una compañía aérea que unía Buenos Aires con Río de Janeiro y operaba desde el Aeródromo Internacional de Morón —que, por entonces, era un lugar arrendado por el Estado nacional—, que cuestionaba un impuesto provincial a los combustibles por considerarlo contrario al art. 67, inc. 27, de la Constitución Nacional. La Corte hizo lugar a la demanda, al considerar que el gravamen provincial a la nafta adquirida en un aeródromo de la Nación con destino a los aviones de las líneas autorizadas por esta última para utilizarlo y realizar desde él o hasta él los transportes aéreos interprovinciales o internacionales, exclusivamente sujetos a la jurisdicción nacional (art. 68, inc. 13 de la Constitución)¹⁴ interfería en la finalidad del servicio público y utilidad nacional que define el establecimiento mencionado.

También es importante detenerse en el examen de otros pronunciamientos de esta etapa. Así, en la causa “*Cardillo, José v. Marconetti Ltda. SA*”, del 18 de abril de 1958 (*Fallos*, 240:311) se resaltaron las diferencias entre el art. 67, inc. 27, de nuestra Carta Magna y el art. 1º, sec. 8º, cl. 17 de la Constitución de los Estados Unidos, que es su fuente inmediata, y se distinguieron dos supuestos: a) la federalización de lugares situados dentro de los límites territoriales de las provincias, que implica la absorción por la Na-

¹⁴ La numeración corresponde al texto sancionado en 1949.

ción de toda potestad legislativa, administrativa y judicial en esos lugares, pero exige, como condición *sine qua non*, el consentimiento expreso y formal de las provincias (arts. 3º y 13 de la Constitución Nacional) y b) la adquisición de lugares en los territorios de las provincias, sin el consentimiento provincial, para ser destinados a establecimientos de utilidad nacional, que determina la necesaria subordinación de las jurisdicciones locales por la preeminencia de los fines de la Nación, pero “*el imperium y la jurisdictio de las provincias...no quedan excluidos en absoluto, sino sólo en la medida en que su ejercicio obstaculice directa o indirectamente el fin de esos establecimientos*”.

Sin embargo, poco tiempo después, la Corte volvió a modificar su criterio, aún sin pasar a la siguiente etapa, cuando resolvió el caso “Municipalidad de Santa Fe v. Marconetti Ltda. Ind. y Com.”, el 25 de septiembre de 1964 (*Fallos*, 259:413), en donde señaló que es facultad de la legislación nacional, o de la reglamentación supletoria, determinar el fin nacional a cumplir por el establecimiento del caso y la forma y los medios para satisfacer tal finalidad. Es decir, sólo en ausencia de definición por la regulación federal (por medio del Congreso o del Poder Ejecutivo), el Poder Judicial puede juzgar sobre si los poderes ejercidos por la provincia son o no compatibles con la naturaleza, fines y propósitos del establecimiento de utilidad nacional.

Por aplicación de tales pautas, en ese caso rechazó la pretensión municipal de cobrar un “*derecho de inspección y registro*” (inspección de control sobre las condiciones de higiene y seguridad al comercio y la industria) a una sociedad que desarrollaba sus actividades dentro del puerto de Santa Fe (sometido a la legislación del art. 67, inc. 27), porque se probó que no existió prestación efectiva de los servicios municipales reclamados.

Igual criterio sostuvo en la causa “Frigorífico Armour de La Plata SA v. Poder Ejecutivo s/ demanda contencioso administrativa”, del 21 de julio de 1965 (*Fallos*, 262:186), al convalidar las pretensiones tributarias de la provincia de Buenos Aires de gravar con un impuesto el consumo de energía eléctrica respecto de una empresa ubicada en las adyacencias del puerto de La Plata, ya que la sola invocación del art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional, no justifica el desconocimiento de la jurisdicción tributaria provincial cuando, como sucedía en el caso, la exención impositiva alegada por la sociedad actora había sido desestimada con base en la circunstancia de que el gravamen cuestionado no afectaba ni directa ni indirectamente, la materia específica del establecimiento federal del caso.

Como síntesis de las pautas jurisprudenciales de esta segunda etapa, podemos señalar:

i. La legislación exclusiva del art. 67, inc. 27, desplaza a las potestades legislativas, ejecutivo-administrativa y judicial, sólo cuando la provincia ha cedido parte de su territorio, el que queda federalizado.

ii. La legislación y reglamentaciones nacionales prevalecen en la determinación de las competencias recíprocas de la Nación y las provincias, por cuanto al Gobierno federal le corresponde fijar los medios para satisfacer la finalidad que se persigue con tal fundación y

iii. A falta de tal deslinde de competencias, la Justicia puede examinar si los poderes ejercidos por las provincias son o no compatibles con la naturaleza, fines y propósitos del establecimiento de utilidad nacional.

3. Tercera etapa: Retorno al criterio restrictivo

En 1968 la Corte varió nuevamente su posición sobre el tema y volvió a transitar el cauce de la tesis exclusivista de *Fallos*, 154:312 y 155:104, ya examinados. En efecto, al resolver el caso “Marconetti Ltda. SAIC s/ apelación de multa del Departamento Provincial del Trabajo”, el 9 de agosto de ese año (*Fallos*, 271:186)¹⁵, tras recordar sus pronunciamientos de la etapa anterior, destacó las dificultades que supone adoptar el criterio finalista, fundada en la gran cantidad de litigios que había suscitado, porque siempre, en alguna manera, la coexistencia de las jurisdicciones nacionales y provinciales sobre un mismo ámbito daría lugar a su ejercicio superpuesto. Por ello, concluyó que el art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional importa “...reservar a la Nación el derecho de ejercer su jurisdicción exclusiva y excluyente en todos los lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para instalar establecimientos de utilidad nacional; y por lo tanto, que tal exclusividad implica la negación del ejercicio simultáneo de poderes provinciales en esos lugares...”; máxime si se considera que esos establecimientos han sido colocados por dicha cláusula en un pie de igualdad que los arsenales y fortalezas, lugares éstos en los que, por razones obvias, nunca podría aceptarse injerencia de ninguna especie por parte de las provincias” (cons. 15)¹⁶. Por aplicación de este criterio, hizo lugar a la acción deducida por una empresa contra un impuesto provincial de “salud pública”, que gravaba las obras de la central hidroeléctrica de la localidad de Pueblo Viejo (Tucumán), en terrenos cedidos a la Nación y de acuerdo con el contrato celebrado con la empresa del Es-

¹⁵ También publicado en LL, 131-987, con comentario de BOSCH, Jorge T., “El art. 67, inc. 27 de la Constitución Nacional en la jurisprudencia de la Corte Suprema”.

¹⁶ Cabe destacar que el procurador general se había expedido de acuerdo con la jurisprudencia de *Fallos*: 262: 186.

tado Agua y Energía Eléctrica (causa “Sollazo Hnos. v. Superior Gobierno de la Provincia de Tucumán s/ cobro de pesos”, sentencia del 7 de mayo de 1963 [*Fallos*, 273:348]).

En esta misma línea interpretativa, se inscriben los casos “De Luna, Rosa y otros v. International Air Catering Aeropuerto de Ezeiza y otros” y “Victoriano Morel y otros”, ambos del 29 de diciembre de 1971 (*Fallos*, 281:407 y 433), en los que declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2º y 3º de la ley 18.310, que había reconocido jurisdicción a las provincias en los establecimientos de utilidad nacional, en tanto su ejercicio no interfiera en las actividades normales que dicha utilidad implique. En materia tributaria, por iguales fundamentos, el Tribunal hizo lugar a una demanda de repetición interpuesta por una empresa que había abonado, bajo protesta, el impuesto provincial a las actividades lucrativas (“Servicios Técnicos Atlas Sociedad Anónima Petrolera y Minera v. Santa Cruz, Provincia de s/ repetición de impuestos”, del 8 de noviembre de 1972 [*Fallos*, 284:161]).

4. Cuarta etapa: Teoría de la interferencia

A partir de la causa “Pucci, Jorge y otros v. Braniff” (*Fallos*, 293:287) ya citada, de contenido laboral, la Corte una vez más cambió su posición y retornó al criterio finalista. Con su nueva integración de 1976, ratificó su postura —aunque con voto dividido— en el caso “Brizuela, Pablo César v. Cía. Swift SAF s/ daños y perjuicios en sede laboral”, del 23 de noviembre de aquel año (*Fallos*, 296:432), en donde señaló que el criterio para excluir la jurisdicción provincial debe circunscribirse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional, situación que no se da cuando —tal como sucedía en el caso— la cuestión a resolver la constituye una demanda laboral dirigida contra una empresa privada radicada en el ámbito de la zona portuaria, sin que se advierta en qué se obstaculiza o interfiere, así fuere indirectamente, esa actividad. En igual fecha se pronunció en el mismo sentido *in re* “Aerovías Nacionales de Colombia (Avianca)” (*Fallos*, 296:449). Se trataba de una demanda laboral de un trabajador aeronáutico, en la que se consideró que el conocimiento de la causa por los tribunales del Trabajo de la Provincia de Buenos Aires en nada perturbaría o frustraría el buen funcionamiento del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, ni la defensa nacional.

La teoría de la interferencia de la potestad tributaria provincial, sin embargo, originó pronunciamientos divergentes. En “SADE SA v. Provincia de Santa Cruz”, sentencia del 29 de diciembre de 1977 (*Fallos*, 299:442),

se declaró inconstitucional el impuesto de sellos de la provincia de Santa Cruz, aplicado a un contrato entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales y una empresa privada, para la ejecución de obras de instalaciones en yacimientos de petróleo y gas ¹⁷, pero poco tiempo después, el 30 de marzo de 1978, al resolver la causa “Cía. Swift de La Plata SA Frigorífica v. Provincia de Buenos Aires s/ repetición” (*Fallos*, 300:328) ¹⁸, el Tribunal adhirió a la tesis finalista, con la excepción del ministro Gabrielli. La controversia rondaba en torno a las facultades impositivas de la provincia sobre la zona del puerto de La Plata, donde se encontraba emplazada la empresa actora. La Corte rechazó la demanda, al considerar que el caso involucraba a una empresa industrial privada ubicada en el ámbito portuario, sin más relación con los fines de utilidad nacional de dicho puerto que el beneficio que ella misma podía recibir por el hecho de aquella ubicación. Es decir que las instalaciones fabriles de la actora no formaban parte del “establecimiento de utilidad nacional”, no hacían directamente a su objeto, ni eran instrumentos o medios necesarios a la existencia o mejor desarrollo del “establecimiento” en cuanto tal. En consecuencia, el impuesto a las actividades lucrativas no incidía en los fines propios del “establecimiento”, ni interfería en los propósitos de la “utilidad nacional” (cons. 5º).

Por su parte, en “Vialco SA v. Poder Ejecutivo s/ demanda contencioso administrativa”, del 27 de noviembre de 1979 (*Fallos*, 301:1122) ¹⁹, la Corte examinó nuevamente si una provincia (Buenos Aires), en ejercicio de su potestad tributaria, podía legítimamente gravar con el impuesto de sellos unas órdenes de compra emitidas por Yacimientos Petrolíferos Fiscales a favor de la empresa actora para la provisión y montaje de cuatro estaciones de bombeo en el oleoducto puerto Rosales-La Plata y concluyó que el impuesto era constitucional, porque no significaba un obstáculo real a los fines tenidos en miras al disponerse aquella construcción (cons. 11), ni la actora

¹⁷ La decisión del Tribunal se conformó con los votos de los ministros Hederia y Gabrielli, que aplicaron el criterio excluyente de la potestad local de *Fallos*, 271:186 y 281:407, al que adhirió el ministro Rossi con una posición particular sobre el concepto de “interferencia”, mientras que votaron en disidencia los ministros FRÍAS y DAIREAUX.

¹⁸ También publicado en ED, 78-167.

¹⁹ En esta causa la Corte se apartó de los fundamentos de *Fallos*, 299:442, pese a que se trataba de situaciones similares. Incluso el señor procurador fiscal ante el Tribunal sustentó su dictamen en el mencionado precedente. La explicación puede encontrarse en que, en ese período, la posición de la Corte sobre el tema era sumamente inestable y cambiaba de acuerdo con la composición que tenía en cada caso que fallaba. En el que se examina, la mayoría estuvo integrada por los ministros Frías y Darieaux, a la que se sumó el procurador general doctor Mario Justo López. La posición minoritaria estuvo representada por los ministros Gabrielli y Rossi.

demonstró que el gravamen cuestionado interfiriera en las actividades del puerto de La Plata (cons. 12) ²⁰.

Esta posición se mantuvo en *Fallos*, 302:1236 y 304:163, en los que se declararon inconstitucionales gravámenes provinciales de sellos, de ingresos brutos y de actividades lucrativas, al considerarse que interferían con los fines de utilidad nacional ²¹.

También es trascendente para esta etapa el caso “Hidronor SA v. Provincia del Neuquén s/ nulidad”, resuelto el 4 de diciembre de 1980 (*Fallos*, 302: 1461) ²². Se trataba de un conflicto originado por la creación, por parte de la provincia demandada, de una municipalidad dentro del ejido de los terrenos que habían sido declarados por ley de utilidad nacional para la construcción de la represa “El Chocón-Cerros Colorados”. La Corte declaró la inconstitucionalidad de la creación del municipio y anuló los actos cuestionados, con fundamento en que la legislación exclusiva del art. 67, inc. 27, de la Constitución Nacional es única y no compartida, pues resulta inadmisibles que sea ejercida en forma concurrente con las legislaturas provinciales (cons. 2º) ²³.

Contemporáneamente con los pronunciamientos recién citados, en “Vial Hidráulica SACIC y Corporación Sudamericana de Construcciones SA Corsar v. Río Negro, Provincia de s/ repetición de impuesto”, del 30 de octubre de 1980 (*Fallos*, 302:1252), la Corte introdujo un cambio de fundamentación sobre el tema examinado, que sería desarrollado a partir de *Fallos*, 306:1883. El núcleo de esta doctrina puede enunciarse del siguiente modo: nada impide que el legislador nacional —que expresa su voluntad mediante el dictado de leyes— reglamente los alcances de la legislación exclusiva a que se refiere el art. 67 de la Constitución Nacional, previendo los medios y modalidades para alcanzar los fines perseguidos, salvo que se conculque alguna de las garantías individuales o se afecte la autonomía provincial (cfr. cons. 7º, de *Fallos*, 302:1252). En virtud de ello, declaró constitucional el impuesto provincial sobre las actividades lucrativas que afectaba a las obras realizadas por las actoras en una zona de utilidad nacional, pues consideró que el legislador nacional, para lograr un mejor y más rápi-

²⁰ No obstante, el fallo fue criticado en doctrina. Al respecto, ver BRUZZÓN, Juan Carlos, “De cómo un fallo de la Suprema Corte, puede no sentar jurisprudencia”, ED, 85-727.

²¹ Producto de los distintos cambios de posición que se presentaron en este período, en *Fallos*, 302:1223 (causa “Montarsa Montajes Argentinos SA”, sentencia del 30 de octubre de 1980), la Corte volvió al criterio de *Fallos*, 299:442.

²² También publicado en ED, 92-311.

²³ El fallo mereció la crítica de BIDART CAMPOS, Germán J., “Municipio provincial en lugares del art. 67, inc. 27 de la Constitución”, ED, 92-311.

do desarrollo del yacimiento ferrífero de Sierra Grande, creó una sociedad (contratante de las empresas actoras) que debería regirse por la ley 17.318 y tenía el régimen de exenciones integrado por el decreto 5925/1967 y la ley 18.605. De ello concluyó que la Nación había consentido la imposición de impuestos locales a la referida sociedad, en la medida en que sólo previó la posibilidad de que la Dirección General de Fabricaciones Militares gestionase, ante los gobiernos provinciales, el otorgamiento de las exenciones que se otorgaron en el orden nacional. En esta misma línea de razonamiento se ubica el precedente “B.J. Service Argentina SAPC e I v. Neuquén, Provincia del s/ repetición de impuestos”, del 15 de septiembre de 1983 (*Fallos*, 305:1381)²⁴.

5. Quinta etapa: Consolidación del criterio finalista

En 1983, con la restauración del sistema democrático se inicia una tendencia que consolida la posición finalista en materia de interpretación de la cláusula constitucional de los establecimientos de utilidad nacional, que posteriormente será receptada en la propia norma fundamental en 1994. En tales condiciones, este período —que continúa hasta nuestros días— puede subdividirse en dos: antes y después de la reforma constitucional. En esta etapa también se advierte que la Corte recepta con mayor amplitud las facultades de los municipios, situación que culmina con la causa “Rivademar, Ángela Digna Balbina Martínez Galván de v. Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”, fallada el 21 de marzo de 1989 (*Fallos*, 312:326)²⁵.

5.1. Período de 1983 a 1994

La primera causa de esta etapa es “B.J. Service Argentina SAPC e I v. Mendoza, Provincia de s/ repetición de impuestos”, del 6 de diciembre de 1984 (*Fallos*, 306:1883), en la que se declaró la constitucionalidad del impuesto a las actividades lucrativas de aquella provincia, con remisión a la doctrina de la voluntad del legislador nacional (*Fallos*, 259:413; 302:1252 y 305:1381). En igual sentido, el pronunciamiento del 7 de mayo de 1985 en “Compañía Argentina de Construcciones SAIC v. Mendoza, Provincia de s/ repetición” (*Fallos*, 307:613), declaró constitucional el impuesto provin-

²⁴ También publicado en LL, 1985-B-198, con comentario de MICELE, Mario R., “Retorno jurisprudencial al federalismo. Los poderes nacional y provinciales en materia tributaria” y en ED, 106-640, con comentario de BULIT GOÑI, Enrique G.

²⁵ También publicado en LL, 1989-C-47, con comentario de BIANCHI, Alberto B., “La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades”.

cial sobre ingresos brutos, aplicado a una empresa contratista de Agua y Energía Eléctrica SE, para la ejecución de trabajos y provisión de los suministros necesarios para la instalación de la Central Termoeléctrica de Luján de Cuyo.

Por aplicación del mismo criterio, en “Compañía Constructora de El Chocón Impregilo Sollazzo S. v. Neuquén, Provincia del s/ repetición de impuestos”, del 8 de agosto de 1985 (*Fallos*, 307:1268), la Corte rechazó la demanda de repetición del impuesto a los ingresos brutos de ese estado provincial, aplicado a la empresa constructora de El Chocón porque, del examen de las cláusulas contractuales del convenio celebrado con Hidronor SA, se desprendía que la empresa estatal consideró innecesaria una plena inmunidad fiscal como medio destinado a satisfacer el interés nacional que supone su actividad (cfr. cons. 7º) y en “Municipalidad de Laprida v. Universidad de Buenos Aires (Facultad de Ingeniería y Medicina) s/ ejecución fiscal”, sentencia del 29 de abril de 1986 (*Fallos*, 308:647), desestimó la pretensión de la casa de altos estudios de ser exceptuada del pago de la tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal, que le exigía el Municipio de Laprida con relación a un establecimiento rural perteneciente a su Facultad de Ingeniería. Nuevamente el Tribunal aplicó el criterio jurisprudencial de la interferencia y con cita del voto del ministro Pedro J. Frías en *Fallos*, 301:1122, recordó que el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes provinciales en lugares sometidos a la jurisdicción federal por interés nacional, es precisamente el de la compatibilidad con dicho interés, así como que si esa facultad provincial no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con aquél (cfr. cons. 11).

Por otra parte, en el precedente “Hidroeléctrica Norpatagónica SA (Hidronor) v. Neuquén, Provincia del s/ cobro de pesos”, del 18 de agosto de 1987 (*Fallos*, 310:1567), rechazó el reclamo de la actora de repetir lo pagado en concepto de impuesto de sellos, aplicado a un contrato que celebró con una empresa proveedora de medidores y registradores de energía, con destino a obras en establecimientos de utilidad nacional ²⁶.

Para cerrar la reseña de esta subetapa, mencionaremos las causas “SADE SACCIFIM v. Provincia de Mendoza s/ APA” y “Satecna Costa Afuera SA v. Buenos Aires, Provincia de s/ cláusula comercial (transporte

²⁶ En esta causa también se debatió la constitucionalidad de la ley 22.016, que derogó todas las disposiciones de leyes nacionales, ya sean generales, especiales o estatutarias, en cuanto eximían o permitían capitalizar el pago de tributos nacionales, provinciales y municipales (impuestos, tasas y contribuciones). Este tema generó varios pronunciamientos del Tribunal, situación que se acrecentó con el proceso de privatización de servicios públicos iniciado en 1989.

marítimo)”, resueltas el 3 de octubre de 1989 y 30 de septiembre de 1993, respectivamente (*Fallos*, 312:1870²⁷ y 316:2206). En la primera, el Alto Tribunal rechazó la pretensión de la actora de eximirse del pago del impuesto provincial de sellos sobre un contrato relativo a la instalación de una línea de alta tensión de un establecimiento de utilidad nacional, mientras que en la segunda hizo lugar a la demanda por inconstitucionalidad del impuesto provincial a los ingresos brutos, por resultar violatorio a los arts. 9º, 12 y 67, inc. 27, de la Constitución Nacional y porque su aplicación constituía una doble imposición, toda vez que la actora ya tributaba el impuesto a las ganancias (de carácter nacional) y la tarifa por los servicios que prestaba (remolque de maniobra en el puerto de Bahía Blanca) eran fijadas por la autoridad nacional, sin computar la incidencia del gravamen provincial.

5.2. *Período posterior a 1994*

Tal como se mencionó, el criterio de la interferencia finalmente adquirió rango constitucional en 1994. En efecto, el actual art. 75, inc. 30, de la Ley Fundamental prevé, en forma expresa, que las autoridades provinciales y municipales conservan el poder de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional, en tanto no interfieran en el cumplimiento de sus fines.

A partir de aquella fecha, la Corte resolvió varias causas relativas al tema bajo examen. En “Yacimientos Petrolíferos Fiscales v. Mendoza, Provincia de s/ repetición”, del 22 de octubre de 1996 (*Fallos*, 319:2458), se demandó la repetición del pago de un impuesto de sellos, aplicado por aquel estado local a un contrato suscripto entre la actora y una empresa contratista para llevar adelante el Proyecto de conversión en la Destilería Luján de Cuyo situada en la provincia demandada. El Ministerio Público fiscal²⁸ se expidió por el rechazo de la acción, con sustento en la decisión del Tribunal de *Fallos*, 314:1796²⁹, en donde se sostuvo que el legislador nacional no consideró incompatible con los fines de utilidad nacional el reconocimiento expreso de facultades impositivas provinciales “*desde que derogó las exenciones de que gozaba la actora (ley 22.016) y expresamente dispuso que tal calificación no inhibe la aplicación del impuesto a los sellos...*”. La Corte falló en igual sentido.

²⁷ También publicado en ED, 136-468, con comentario de Alberto B Bianchi, citado en nota 2.

²⁸ Dictamen del 1º de abril de 1993 (v. *Fallos*, 319:2459/2468).

²⁹ “Dirección Provincial de Rentas de la Provincia de Santa Cruz v. Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ ejecución fiscal”, del 17 de diciembre de 1991.

La segunda causa, “Operadora de Estaciones de Servicio SA (OPESSA) y otro v. Municipalidad de Escobar s/ amparo”, resuelta el 2 de abril de 1998 (*Fallos*, 321:658) también es importante, pese a que se trataba de una ruta nacional y, por consiguiente, el Tribunal aclaró que la cuestión debe examinarse sobre la base de los incs. 13, 14 y 16 del art. 75 de la Constitución Nacional y no por el inc. 30 de la misma disposición, porque se decidió que un municipio no podía oponerse a la instalación de obras anexas al camino interjurisdiccional sobre las que sólo el Gobierno federal podía decidir (en el caso, una estación de servicio). Sin embargo, también se indicó que esa solución no privaba a la municipalidad del ejercicio de su competencia propia en cuanto a las habilitaciones de los locales y al cobro de las tasas que correspondían, pues ese criterio había sido reconocido expresamente en el contrato de concesión, que puso en cabeza del concesionario la carga de obtener las habilitaciones de aquel carácter.

En “Agua y Energía Sociedad del Estado en liquidación v. Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa”, del 26 de octubre de 1999 (*Fallos*, 322:2598), la actora demandó a dicho Estado, a fin de que se declare la improcedencia de una resolución ministerial que le exigía el pago del impuesto a los ingresos brutos por la compra de energía eléctrica que produce la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, para su posterior venta en el mercado eléctrico mayorista, administrado por la Compañía Argentina del Mercado Eléctrico Mayorista SA. Fundó su pretensión en que no se encontraba sometida a aquel tributo en virtud de lo dispuesto por el art. 12 de la ley 15.336 —que establece expresamente la exención—, en las normas complementarias que rigen el sistema de generación eléctrica por organismos internacionales y en que las provincias no pueden gravar establecimientos de utilidad nacional cuando los gravámenes interfieren con el cumplimiento de sus fines (art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional).

El Tribunal recordó que, en materia de facultades concurrentes, la interpretación constitucional debe efectuarse de modo que el ejercicio de la autoridad nacional y la provincial se desenvuelvan armoniosamente evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las potestades provinciales o viceversa, ya que la coexistencia de dos órdenes de gobierno, cuyos órganos actúan en órbitas distintas, debe encontrarse sólo para ayudarse pero nunca para destruirse (cons. 6º). También señaló que entre los derechos que constituyen la autonomía de las provincias, es primordial el de imponer contribuciones y percibir las sin intervención de alguna autoridad extraña, aunque es atribución del legislador nacional determinar la existencia del fin nacional a cumplir, así como la elección de los medios y modos de satisfacerlo, entre los cuales

puede considerar la adopción de exenciones tributarias. Sin embargo, entendió que en el caso ello no se había verificado, toda vez que el art. 12 de la ley 15.336 no consagró una inmunidad absoluta. Tampoco se comprobó que la pretensión provincial impositiva frustrara, por su incompatibilidad, el fin nacional ³⁰.

Finalmente, cabe citar la causa “Empresa Distribuidora Sur SA (Edesur SA) v. Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa”, fallada el 26 de octubre de 1999 (*Fallos*, 322:2624), que también versaba sobre los poderes impositivos provinciales con relación a la energía eléctrica, en particular, sobre la posibilidad de gravar con el impuesto sobre la propiedad inmueble y sobre los automotores a una empresa prestataria del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica en una parte de la Capital Federal y en diez partidos de la provincia de Buenos Aires (Gran Buenos Aires).

La Corte declaró la inconstitucionalidad de las normas que imponían los impuestos impugnados, al considerar que el marco regulatorio eléctrico, en particular el específico de Segba, establece que las empresas nacidas de la privatización del servicio abonarán a la provincia de Buenos Aires, en concepto de único impuesto y contribución tanto de índole fiscal como en lo referente al uso del dominio público provincial, por sus actividades como prestatarias del servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica, un porcentaje de sus entradas brutas. Ese régimen tributario —dijo el Tribunal— se completa con la exclusión de las tasas retributivas por servicios o mejoras de orden local, de donde concluyó que quedaban incluidos en el principio general los impuestos a los automotores y a los bienes inmuebles destinados al servicio público (cfr. considerandos 5° y 6°) ³¹.

³⁰ Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte hizo lugar parcialmente a la demanda, en virtud de un acuerdo de saneamiento de deudas suscripto entre el Estado nacional y la provincia demandada, en la que ésta renunció a todas las deudas anteriores a una determinada fecha.

³¹ La Procuración General de la Nación, por su parte, pese a concluir que la Nación tiene facultades suficientes, concedidas por la Constitución Nacional, para regular en la forma más completa y armónica que estime conveniente aquel servicio público, en las zonas y bajo las condiciones razonables que determine, sujetándolo a la jurisdicción federal, sobre la base del juego armónico de los incs. 13, 18 y 30 del art. 75 de la Ley Fundamental, consideró que los tributos locales no interferían en la prestación del servicio, puesto que todo gravamen, en forma más o menos remota, en tanto significa una detracción coactiva de riqueza del patrimonio de los particulares, alcanzará a las rentas que obtuviera la prestataria por su actividad. Sin embargo, lo que se desea evitar no es el pago de todo tributo local, sino sólo de aquellos que incidan específicamente sobre la actividad de distribución de energía eléctrica y, en el caso, ello no ocurría, porque tales tributos no tenían como objeto imponible específico la actividad de la actora, sino un tipo de riqueza manifestada a través de la titularidad del dominio o de la posesión o la mera tenencia, de un inmueble en territorio provincial o un automotor radicado en aquella jurisdicción (v. dictamen del 16 de julio de 1998, publicado en *Fallos*, 319:2631/2649).

Cronológicamente, también corresponden a este período los pronunciamientos del 18 de abril de 1997, *in re* “Telefónica de Argentina v. Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa” (*Fallos*, 320:619) y del 3 de abril de 2001, en la causa “Administración Nacional de Aduanas v. Municipalidad de Bahía Blanca s/ acción declarativa” (*Fallos*, 324:933)³², aunque serán examinados en el capítulo siguiente, junto a otros específicos relativos a las facultades tributarias municipales.

Hasta aquí un relevamiento, todavía parcial, de la evolución de la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal sobre esta conflictiva materia. Con el desarrollo que efectuaremos a continuación, referido a las potestades tributarias municipales, completaremos el examen de los pronunciamientos más importantes. No obstante, ya podemos afirmar que el criterio finalista o de la interferencia se encuentra firmemente arraigado en nuestro ordenamiento, tanto en el nivel normativo como en el de las decisiones judiciales.

V. JURISPRUDENCIA ESPECÍFICA SOBRE FACULTADES TRIBUTARIAS DE LOS MUNICIPIOS

Resta todavía considerar algunos fallos trascendentes relativos al poder de imposición de las municipalidades sobre las actividades que se realizan en los establecimientos de utilidad nacional. Ello requiere una breve aclaración: la evolución de la jurisprudencia y las conclusiones de la Corte ya examinadas son enteramente aplicables al ámbito municipal, no sólo porque en varios de los casos analizados se trataba de tributos municipales, sino porque —tal como veremos— los principios que sirven para deslindar las competencias del Estado nacional y de los estados locales también se extienden a los municipios. En este sentido, el Tribunal ha señalado que las prerrogativas de aquéllos derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen, por aplicación de los principios que surgen de los arts. 5º, 121 y 123 de la Constitución Nacional.

Sentado ello, también cabe aclarar que el alcance de aquellas atribuciones dependerá del nivel de autonomía que cada Estado provincial haya otorgado a sus municipios (conf. art. 123 mencionado).

Debido a que excede los límites de este trabajo examinar la evolución de la jurisprudencia sobre el régimen municipal en general, nos limitaremos a presentar las decisiones judiciales de mayor significación con respecto a

³² En la misma fecha, la Corte dictó sentencia, en sentido concordante, en las causas M. 866, L. XXXV. “Municipalidad de La Quiaca v. Aduana Nacional - delegación La Quiaca s/ ejecución fiscal” (*Fallos*, 324:946) y A. 210, L. XXXIV. “Administración Nacional de Aduanas (ANA) v. Municipalidad de la ciudad de Colón s/ formal acción declarativa”.

nuestro tema de análisis ³³. Sin embargo, un referente obligado en esta materia es la causa “Rivademar” ya citada, porque constituye un hito en el camino hacia una mayor autonomía de los municipios, principio que después consagró la Constitución Nacional ³⁴, así como el pronunciamiento del 28 de mayo de 2002, en el caso “Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto 9111/1978” (*Fallos*, 325:1249) ³⁵, donde la Corte sostuvo “*que...el art. 123 de la Constitución Nacional —incorporado por la reforma de 1994— no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes ‘institucional, político, administrativo, económico y financiero’ e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su ‘alcance y contenido’. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deber ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125, Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123*”.

³³ Sobre el tema pueden consultarse BARCIA BERMÚDEZ, Anselmo H., “Poder tributario en los municipios de la provincia de Buenos Aries, en el ámbito agropecuario”, LL, 1986-A-1038; GALLASO, Julio César, “Las municipalidades y el poder de imposición”, LL, 1987-A-908; BULIT GOÑI, Enrique G., “Autonomía o autarquía de los municipios (sobre las implicancias tributarias de un reciente fallo de la Corte Suprema Nacional)”, LL, 1989-C-1053; MARIENHOFF, Miguel S., “La supuesta autonomía municipal. Históricamente las autonomías son anteriores a la formación del propio Estado. Técnicamente, dentro del curso normal del Estado, no existen autonomías ‘sobrevinientes’ o ‘a posteriori’”, LL, 1990-B-1012; GARCÍA BELSUNCE, Horacio A., “La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994”, *Derecho Tributario*, t. XII-363; NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J., “El poder tributario de los municipios de provincia en Argentina. Análisis tras la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, n° 5, mayo-agosto 1997, Madrid, ps. 425-460; CASSAGNE, Juan C., “La problemática política, constitucional y administrativa de los municipios y su autonomía a la luz de la Constitución reformada”, en *Estudios de Derecho Público*, Depalma, Buenos Aires, 1995, ps. 173-185; HERNÁNDEZ (h), Antonio M., *Derecho municipal*, vol. I, “Teoría general”, 2ª ed., actualizada y aumentada, Depalma, Buenos Aires, 1997, y el autor y obra citados en nota 25, entre muchos otros.

³⁴ El dictamen de la procuradora fiscal, doctora María Graciela Reiriz, del 28 de abril de 1988, contiene una importante reseña de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal en la materia. Con posterioridad a esta causa, la Corte se pronunció en las causas “Municipalidad de la Ciudad de Rosario v. Provincia de Santa Fe” y “Universidad de Buenos Aires v. Poder Ejecutivo nacional s/ inconstitucionalidad de decreto”, del 4 y 18 de junio de 1991 (*Fallos*, 314:495 y 570, respectivamente). En este último, pese a que no se discutía ninguna cuestión municipal, la Corte dijo que las provincias son las únicas entidades autónomas existentes, porque se dictan sus propias normas (arts. 5º y 106 de la Constitución Nacional, texto anterior a la reforma de 1994). Para algunos autores estos fallos significaron una vuelta al criterio anterior a “Rivademar”.

³⁵ También publicado en ED, ejemplar del 31/7/2002, ps. 18 y 19, y en *Revista de Derecho Administrativo*, n° 42, sept.-dic. 2002, con comentario de Javier López Calderón y Rodolfo Facio, ps. 813-823.

En cuanto a lo que aquí interesa, cabe mencionar el caso “Municipalidad de San Lorenzo v. Yacimientos Petrolíferos Fiscales s/ cobro ordinario de pesos”, fallado el 8 de noviembre de 1961 (*Fallos*, 251:222), en donde el municipio reclamaba el pago de tasas en concepto de depósito de petróleo y sus derivados; registro de establecimiento industrial, motores y funcionamiento, máquinas instaladas y en funcionamiento a la empresa estatal. La Corte señaló que la sola circunstancia de que el contribuyente carezca de interés en el servicio estatal no basta para eximirlo del pago de la tasa respectiva, así como que su pago constituye una obligación impuesta por la solidaridad con la existencia misma del servicio estatal, incluso por parte de quienes no la aprovechan rigurosamente, de donde deriva que la resistencia efectiva a la realización del servicio público no exime al contribuyente del pago de la tasa.

Con relación a las contribuciones e impuestos locales sobre actividades comerciales desarrolladas en establecimientos de utilidad nacional, en especial, aeropuertos, la Corte se pronunció el 20 de mayo de 1980 en la causa “Municipalidad de Esteban Echeverría v. Tambre SAICFIA s/ apremio” (*Fallos*, 302:436)³⁶. Se trataba de un juicio de apremio donde el demandado opuso la excepción de inhabilidad de título con fundamento en que el establecimiento comercial que explotaba estaba ubicado en un territorio sometido en forma exclusiva y excluyente al Gobierno federal (el Aeropuerto Internacional de Ezeiza). Tanto en las instancias anteriores y en la intervención del procurador general doctor Mario Justo López como en la sentencia de la Corte, se desestimó aquel planteo, porque no cabe darle al inc. 27 del art. 67 (actual art. 75, inc. 30) de la Constitución Nacional un alcance interpretativo que vaya más allá de su significado literal, de donde corresponde excluir la jurisdicción provincial solamente en aquellos casos que su ejercicio interfiera en la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento a cargo del gobierno central. En el caso, dijo el máximo Tribunal, no se discutían aspectos que pudieran afectar los fines justificativos del funcionamiento del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, que estaba a cargo de la administración nacional³⁷.

Además de los casos ya examinados, también cabe detenerse en el precedente de *Fallos*: 320: 619³⁸, ya mencionado. En esa oportunidad, se discutía la constitucionalidad de la exigencia municipal de abonar los tribu-

³⁶ Este precedente corresponde a la cuarta etapa en la evolución jurisprudencial comentada en el texto (v. IV.4).

³⁷ El ministro Adolfo R. Gabrielli votó en disidencia.

³⁸ Si bien, en el caso, la resolución del Tribunal interpretó las cláusulas de comercio interjurisdiccional y de progreso (arts. 75, incs. 13 y 18). En igual sentido, “Edenor v. Municipalidad de Gral. Rodríguez s/ acción declarativa - medida cautelar”, sentencia del 5 de octubre de 1999 (*Fallos*, 322:2331).

tos locales en concepto de “*habilitación comercial*”, “*seguridad, salubridad e higiene*” y “*publicidad y propaganda*”, respecto de una empresa prestataria del servicio telefónico. La Corte, después de reiterar su jurisprudencia sobre la forma de interpretar las facultades locales y federales en materia de imposición, centró su análisis en si las tasas en disputa pertenecían a la esfera de las potestades locales (en el caso, municipales) no delegadas a la Nación, o si, por el contrario, constituían una interferencia en la adecuada prestación del servicio de telefonía y un avance sobre un ámbito de naturaleza federal.

En tal sentido, entendió que los gravámenes quedaban comprendidos en el ámbito de las facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios y, con cita de Joaquín V. González, recordó que “...*el régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la 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...*” (cons. 10). Así, después de examinar las normas nacionales que regulaban la actividad, concluyó que no había conflicto entre la ordenanza municipal y las disposiciones federales, pues las obligaciones que la primera imponía a las empresas por los servicios administrativos vinculados con el empleo de un inmueble ubicado en su ámbito jurisdiccional, no estaban en pugna con las últimas, que regían intereses, derechos y deberes de otra naturaleza, directamente inherentes a la condición jurídica de empresa de comunicaciones de telefonía.

No obstante, cabe tener presente el precedente de *Fallos*, 322:2624 ya comentado, aunque en fecha reciente, el Alto Tribunal se expidió nuevamente sobre el siempre vigente problema de las facultades tributarias locales (provinciales y municipales), en la causa “Administración Nacional de Aduanas v. Municipalidad de Bahía Blanca s/ acción declarativa” (*Fallos*, 324:933), en el que se discutía la pretensión de la entidad nacional de que se la declare exenta del pago de la tasa municipal por alumbrado, barrido y conservación de la vía pública, respecto de un inmueble de su propiedad ubicado en aquella ciudad bonaerense.

La Corte recordó su posición sobre la materia, al señalar que, de 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). Dentro de ese contexto —dijo—, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5° y 123) (cfr. cons. 8°) y, sobre esa base, resaltó la facultad que tienen los estados provinciales de darse sus leyes y ordenanzas de impuestos locales. En tal inteligencia, concluyó 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 los 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. En concordancia con tal criterio, recordó que había reconocido la facultad del Congreso Nacional de consagrar, en la esfera de su competencia constitucional, exenciones fiscales en el orden provincial y municipal, las que deben ser dispuestas de modo inequívoco, porque revisten carácter excepcional, requieren de una manifestación cierta de voluntad legislativa y no pueden ser resueltas sobre la base de meras inferencias (conf. cons. 9°).

También coincidió con el dictamen del procurador general de la Nación, del 27 de abril de 2000, en cuanto a que la Aduana no había intentado siquiera demostrar de qué manera la pretensión tributaria local frustraba o dificultaba el cumplimiento de los fines nacionales que tiene a su cargo ³⁹.

VI. LAS TASAS MUNICIPALES

Antes de continuar, debemos efectuar una breve introducción a este tema, por la trascendencia que presenta con relación a nuestro objeto de estudio.

La doctrina tributaria afirma que las tasas configuran una especie del género de los tributos, toda vez que ambos son prestaciones obligatorias, impuestas por ley, para cubrir los gastos públicos. La diferencia radica en la causa de la obligación: en las primeras es la existencia o prestación de un servicio determinado y divisible, mientras que en los segundos, es la prestación de servicios indivisibles y generales. De ahí deriva que la exigibilidad de aquéllas se encuentra condicionada a la efectiva prestación del servicio ⁴⁰.

³⁹ Ampliar en NAVEIRA DE CASANOVA, Gustavo J., "Competencias tributarias de los municipios", en CASÁS, José O. (coord.), *Derecho tributario municipal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2001, ps. 75-125, en especial, ps. 88-94.

⁴⁰ Ver, entre otros, SPISSE, Rodolfo R., "Las tasas municipales de inspección, seguridad e higiene y una no disimulada violación de los principios constitucionales de la tributación", en *Derecho Tributario*, t. XVI-1; BULIT GOÑI, Enrique G., "Tasas y servicios públicos", en *Derecho Tributario*, t. IV-1 y GARCÍA BELSUNCE, Horacio, "Impuestos y tasas municipales", ED, 166-592.

En el caso “Cía. Swift de La Plata SA Frigorífica v. la Nación s/ repetición”, resuelto el 11 de octubre de 1961 (*Fallos*: 251: 50), la Corte sostuvo que las tareas de inspección, en particular, con fines de policía sanitaria, constituyen un servicio público que justifican la imposición de una tasa, la que —al igual que todos los tributos— requiere la existencia de un interés público como condición de validez y aclaró que este beneficio general no impide que el servicio se preste concretamente a determinados contribuyentes. Sobre tales bases, en “Compañía Química SA v. Municipalidad de Tucumán, s/ recurso contencioso administrativo y acción de inconstitucionalidad”, del 5 de septiembre de 1989 (*Fallos*, 312:1575), después de recordar que el cobro de la tasa siempre debe corresponder con la concreta, efectiva e individualizada prestación del servicio público relativo a algo no menos individualizado (bien o acto) del contribuyente, declaró la inconstitucionalidad de una tasa municipal que gravaba cualquier actividad comercial, industrial y de servicios que usaban o aprovechaban las obras y demás prestaciones que hacen al progreso regular y continuo de la ciudad, en virtud de los servicios municipales de control, seguridad, higiene, salubridad, moralidad y de cualquier otro no retribuido por un tributo especial ⁴¹.

Sin embargo, no es necesario que la actividad de la Administración beneficie al sujeto pasivo de la obligación ⁴², quien tampoco se libera de su pago por carecer de interés en el servicio público de que se trata, o por resistirse a su efectiva prestación (conf. doctrina de *Fallos*, 251:222). Sí se requiere, en cambio, que su monto guarde razonable proporción con el costo del servicio, principio que la Corte ha delimitado como una contraprestación aproximadamente equivalente a aquel servicio (*Fallos*, 192:139) ⁴³.

También se admite que dicho costo sea distribuido entre los sujetos pasivos en función de su capacidad contributiva (*Fallos*, 234:663) ⁴⁴, aunque algunos autores consideran que ello desnaturaliza el concepto de tasa ⁴⁵. Por ello, el Tribunal descalificó tasas que no guardaban proporción con la

⁴¹ El voto del ministro doctor Belluscio también coincide con la posición mayoritaria, pero aclara que la norma impugnada resultaba irrazonable, porque cargaba sobre los contribuyentes que realizaban actividades comerciales, industriales o de servicios la supuesta manutención de servicios públicos indiscriminados, que beneficiarían a toda la comunidad. A ello agregó que la excesiva latitud de la norma no permitía discriminar debidamente los servicios cuya manutención solicitaba y, de esa forma, posibilitaba la eventual recaudación de fondos para una finalidad distinta a la que presuntamente le había dado origen.

⁴² SPISSO, Rodolfo R., cit. en nota 40.

⁴³ “Ana Vignolo de Casullo v. Municipalidad de la Capital”, del 6 de marzo de 1942.

⁴⁴ “Banco de la Nación v. Municipalidad de San Rafael s/ repetición de pago”, del 16 de mayo de 1956.

⁴⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., en *Impuestos*, XXVIII-705

prestación comunal, tal como sucedió en la causa “Empresa de Transporte de Pasajeros Navarro Hnos. SRL s/ acción de inconstitucionalidad contra ordenanza 068/90 - Municipalidad de Puerto Tirol”, del 10 de octubre de 1996 (*Fallos*, 319:2211).

VII. EL SISTEMA NACIONAL DE AEROPUERTOS

Después de esta reseña, que nos permite conocer la posición de nuestro máximo Tribunal respecto de las controversias planteadas en torno a esta materia, antes de formular conclusiones sobre la potestad tributaria municipal en los aeropuertos, es necesario, todavía, evaluar el régimen jurídico de tales establecimientos y, en particular, el del Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA).

Para ello, examinaremos las disposiciones del Código Aeronáutico ⁴⁶, de los decretos 375/1997 y 500/1997, que fueron ratificados por el decreto de necesidad y urgencia 842/1997, así como las cláusulas pertinentes del contrato suscripto entre el Estado nacional y Aeropuertos Argentina 2000 SA, para la concesión de la administración, explotación y funcionamiento de un conjunto de aeropuertos que forman el SNA ⁴⁷.

1. El carácter de establecimientos de utilidad nacional

La actividad aeronáutica requiere de una organización terrestre, denominada infraestructura aeroportuaria, que comprende al conjunto de instalaciones que, desde la superficie, sirve de apoyo a la navegación aérea ⁴⁸. Esta organización es sumamente compleja, pues no se integra con objetos de una única especie, sino que abarca a distintos tipos de instalaciones y servicios, tales como los aeropuertos y aeródromos, por un lado, y los servicios de protección al vuelo (radiocomunicaciones, servicios meteorológicos, balizamiento y señalamiento de las rutas, etc.), por el otro.

En cuanto a la infraestructura física (aeródromos y aeropuertos), su importancia radica en que constituye un elemento indispensable para la navegación aérea, toda vez que “*las aeronaves deben partir de o aterrizar en aeródromos públicos o privados...*” (art. 40 del Código Aeronáutico).

Respecto de las diferencias entre aeródromos y aeropuertos, la doctrina especializada señala que los primeros conforman áreas definidas de tie-

⁴⁶ Ley 17.285 y sus modificatorias (ADLA-XXVII-A-326).

⁴⁷ Aprobado por decreto 163/1998 (B.O. 13/2/98).

⁴⁸ En general, la doctrina especializada coincide en caracterizarla de esta forma. Ver VIDELA ESCALADA, Federico N., *Derecho aeronáutico*, t. I, Víctor P. de Zavalía, Buenos Aires, 1969, p. 389, y las distintas definiciones que ahí señala.

rra o agua, que incluyen todas las edificaciones, instalaciones y equipos destinados total o parcialmente a la llegada, partida y movimiento de aeronaves, mientras que los segundos son aeródromos que, a juicio de las autoridades estatales, poseen instalaciones suficientes para ser considerados de importancia en la aviación civil ⁴⁹.

Desde el punto de vista jurídico, Videla Escalada sostiene que se deben considerar tres elementos: el técnico, el funcional y el administrativo, de tal modo que los aeródromos serán las superficies aptas para el despegue y aterrizaje de aeronaves, destinadas al cumplimiento de tales fines y habilitadas para ello por el Estado ⁵⁰, y si bien nuestro Código Aeronáutico no los define, caracteriza a los aeropuertos como “*aquellos aeródromos públicos que cuentan con servicios o intensidad de movimiento aéreo que justifiquen tal denominación*” (art. 26).

Por otra parte, aquel cuerpo normativo dispone que los aeródromos serán públicos o privados, según estén destinados al uso público o privado y aclara, expresamente, que la condición del propietario del inmueble no determina su ubicación en una u otra categoría (art. 25), al tiempo que establece que todo aeródromo será habilitado por la autoridad aeronáutica, la que se ajustará a las normas generales que, a tal fin, determine el Poder Ejecutivo nacional. Será aquella autoridad la que fijará el régimen y las condiciones de funcionamiento en cada caso (art. 27) ⁵¹.

A su vez, declara sujeto a la legislación nacional lo concerniente a la regulación de la circulación aérea en general y, especialmente, el funcionamiento de aeródromos destinados a la navegación aérea internacional e interprovincial o a servicios aéreos conectados con éstas (art. 197, inc. 1°).

De ello surge que las instalaciones físicas que se destinen al tráfico aéreo interjurisdiccional están sujetas a la legislación nacional, comprendidas en la categoría de establecimientos de utilidad nacional, pese a que no se encuentren expresamente enumerados en el art. 75, inc. 30, de la Constitución Nacional. La Corte también los calificó de esta manera, como ya lo señalamos al examinar algunos precedentes relativos al deslinde de competencias entre el Estado nacional y las provincias (v. en especial, *Fallos*, 215:260 y 293:287).

En este punto, cabe recordar que “dominio” y “jurisdicción” son conceptos que no se confunden, pues mientras que el primero se refiere a la con-

⁴⁹ Cfr. VIDELA ESCALADA, Federico N., *Derecho aeronáutico*, cit., p. 409 y los autores que ahí menciona.

⁵⁰ Cfr. VIDELA ESCALADA, Federico N., *Derecho aeronáutico*, cit, p. 412.

⁵¹ Ver también LENA PAZ, Juan A., *Código Aeronáutico de la Nación Argentina* (comentado), 4ª ed. ampliada y actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, ps. 63 y ss.

dición o situación legal de la cosa o bien, el segundo alude a la potestad para regular su uso y puede existir sin contar con el dominio de la cosa, tal como sucede, por ejemplo, con los ríos navegables interjurisdiccionales ⁵². También puede darse el supuesto de bienes del dominio privado del Estado nacional sobre los que carezca de jurisdicción por estar situados en una provincia, sin estar destinados a un fin de utilidad nacional.

2. Régimen jurídico particular

Tal como se vio *supra*, en todos los períodos analizados la jurisprudencia del Tribunal se mantuvo constante en cuanto a que el legislador nacional tiene facultades para determinar que se entiende por “*establecimiento de utilidad nacional*”, definir los fines de ese carácter que ahí van a cumplir y establecer la forma y los medios necesarios para satisfacerlo, así como que ello puede ser completado por el Poder Ejecutivo, mediante la reglamentación.

Teniendo presente ello, corresponde abordar el examen de las disposiciones de los decretos 375/1997 y 500/1997. Mediante el primero se dispuso, entre otras decisiones relevantes sobre la materia, constituir el Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA), conformado por los aeropuertos y aeródromos que especificó en forma inicial, aunque pueden incorporarse otros que resulten necesarios para asegurar una infraestructura aeroportuaria suficiente que posibilite la cobertura total del territorio de la República y un seguro y eficiente transporte aerocomercial de pasajeros, cargas, servicios postales y trabajo aéreo (art. 13) ⁵³. Como se indicó, tales medidas del Poder Ejecutivo Nacional fueron ratificadas por el decreto de necesidad y urgencia 842/1997 (art.1º) ⁵⁴, es decir que el sistema ha sido, formalmente, establecido por medio de una norma con fuerza de ley ⁵⁵.

⁵² El art. 124 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, pero atribuye al Estado federal la competencia para regular la navegación interprovincial (cfr. art. 12 y concs.)

⁵³ El SNA está compuesto por 57 aeropuertos, de los cuales 33 están concesionados, según informa el ORSNA en <http://www.orsna.gov.ar>.

⁵⁴ El proceso judicial iniciado contra la constitucionalidad de los decretos fue desestimado, en definitiva, por la Corte Suprema en las causas “Jorge Rodríguez - Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación” y “Alejandro Nieva y otros v. Poder Ejecutivo nacional”, ambos del 17 de diciembre de 1997 (*Fallos*, 320:2851 y 2906), cuyo examen pormenorizado excede los límites del presente informe. Ver, entre otros, QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “La sentencia de la Corte Suprema en la causa de los aeropuertos. Clave para entender el desequilibrio institucional de los argentinos”, LL, 1998-B-987/992, sec. Doctrina.

⁵⁵ Sobre el proceso de privatización de los aeropuertos, ver PLAZA, Martín, “La privatización de aeropuertos —aspectos técnicos y legales—”, ED, 179-100 y AGUERRE, Miguel Á., “El Sistema Nacional de Aeropuertos (SNA) de la Argentina. El marco normativo y regulatorio”, LL, 1998-D-1315, sec. Doctrina.

No obstante, también cabe recordar que la mera caracterización como establecimientos de utilidad nacional no excluye las facultades de policía e imposición provinciales y municipales en aquéllos, ni sobre las actividades que se realicen dentro de tales ámbitos. Ello se encuentra claramente demostrado por la evolución de la jurisprudencia ya comentada y por la propia norma constitucional. Por otra parte, por aplicación de la doctrina del Alto Tribunal en esta materia, el legislador nacional es el facultado para determinar la forma y los medios necesarios para satisfacer el fin nacional. Veamos, entonces, cuál es la regulación específica.

El decreto 375/1995 también creó el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)⁵⁶ y le otorgó competencias para llevar a cabo todos los actos que resulten necesarios a fin de cumplir los principios y objetivos que fijó (art. 14). En cuanto aquí interesa, las funciones que le asigna el art. 17 pueden agruparse en:

a) *regulación*: comprende la facultad de establecer las normas, sistemas y procedimientos técnicos requeridos para administrar, operar, conservar y mantener los aeropuertos integrantes del SNA; aprobar los planes maestros y sus modificaciones preparados por el concesionario o administrador del aeropuerto y controlar su cumplimiento; autorizar la realización de toda obra que, con carácter de reparación de emergencia, deba efectuarse en los aeropuertos y disponer la suspensión de la construcción de aquellas no autorizadas o la remoción de las ya realizadas; asegurar la continuidad de los servicios esenciales;

b) *coordinación*: con la Fuerza Aérea Argentina, los organismos y dependencias gubernamentales con atribuciones o vinculación directa o indirecta con la actividad aeroportuaria y otros sujetos interesados, la formulación de planes y programas de infraestructura aeroportuarias integrantes del SNA, sin alterar o afectar los derechos conferidos contractualmente al concesionario aeroportuario; solicitar a los organismos y dependencias gubernamentales con atribuciones o vinculación directa o indirecta con la actividad aeroportuaria, toda clase de información que resulte conducente a los fines del presente decreto;

c) *supervisión y control*: hacer cumplir el decreto y sus disposiciones complementarias en el ámbito de su competencia, supervisando el cumplimiento de las obligaciones y prestación de los servicios por parte del concesionario o administrador aeroportuario. En los casos de concesiones fiscali-

⁵⁶ El decreto 375/1997 fue modificado por su similar 642/2003 (B.O. 20/3/2003), que precisa las funciones y atribuciones exclusivas del presidente del directorio, sin incidencia sobre los temas aquí examinados.

zará, controlará y aprobará la realización de las obras e inversiones que se hubieren previsto; realizar la evaluación técnica de las obras de mantenimiento o de mejoras a ejecutar por los concesionarios o administradores de los aeropuertos, pudiendo requerir si lo considera necesario, la asistencia técnica de la Fuerza Aérea Argentina; controlar la operación o expansión de los aeropuertos, a fin de lograr la protección eficaz del medio ambiente y de la seguridad pública;

d) *resolución de controversias*: resolver las diferencias entre el concesionario o administrador del aeropuerto y el Estado nacional, o entre éstos y los usuarios y todo conflicto suscitado con motivo u ocasión del desarrollo de actividades aeroportuarias, con facultades suficientes para hacer cumplir o requerir el cumplimiento de las decisiones adoptadas.

Por último, del contrato de concesión para la administración, explotación y funcionamiento del conjunto de aeropuertos del SNA incluidos en la licitación pública nacional e internacional convocada por el art. 1º del decreto 375/1997 (aprobado por el decreto 163/1998), es del caso mencionar la cláusula vigésima, a cuyo tenor: *“El concesionario está sujeto al pago de todos los tributos establecidos por las leyes nacionales y provinciales y ordenanzas municipales aplicables. En consecuencia, no regirá a su respecto ninguna excepción, liberación o tratamiento preferencial, exenciones de tributos o estabilidad tributaria que no surgiere de dichas normas o su reglamentación”*.

En atención a lo hasta aquí desarrollado y a lo que surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se advierte que la actividad objeto de la concesión carece de una inmunidad absoluta en materia de tributos provinciales o municipales y cuenta con una simplemente relativa. Desde esta perspectiva, debe recordarse que, a fin de asegurar el cumplimiento de los fines nacionales en los establecimientos de igual carácter, no siempre es necesaria la exclusión total de las potestades locales, toda vez que, para ello, también se puede acudir al principio inverso y prever que el concesionario deberá abonar los gravámenes locales, tal como, por otra parte, sucedió en numerosos casos.

VIII. CONCLUSIONES

A esta altura, podemos extraer algunas conclusiones sobre el tema examinado:

Los aeropuertos destinados al transporte interjurisdiccional (interprovincial e internacional) se encuentran sujetos a la legislación que dicte el Estado nacional y pueden ser caracterizados como establecimientos de uti-

lidad nacional. Sin embargo, esta calificación no significa que las provincias y los municipios se encuentren impedidos de imponer tributos a los actos y actividades realizadas en aquellos ámbitos.

La evolución de la jurisprudencia, aun antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, marca una sostenida tendencia al reconocimiento de las potestades impositivas locales en los establecimientos de utilidad nacional, siempre que aquéllas no interfieran con los fines que tuvo en cuenta por el legislador nacional al establecerlos. Esta posición se vio reflejada en el nuevo texto del art. 75, inc. 30, de la Carta Fundamental y en las decisiones de la Corte posteriores a la reforma constitucional.

El Congreso nacional puede determinar el alcance de los establecimientos de utilidad nacional, así como fijar los medios para cumplir los fines de ese carácter, entre los que puede incluir exenciones tributarias nacionales, provinciales y municipales. En tal sentido, deben examinarse los marcos regulatorios de las actividades que se realicen en los mencionados establecimientos para verificar si se encuentran exentas de gravámenes locales.

La administración, explotación y funcionamiento del conjunto de aeropuertos del Sistema Nacional de Aeropuertos incluido en la licitación nacional e internacional convocada por el art. 1º del decreto 375/1997, no se encuentra exenta de los tributos municipales por la mera condición de operar establecimientos de utilidad nacional. Por el contrario, el contrato de concesión especifica que el concesionario está sujeto al pago de todos los tributos establecidos por las leyes nacionales, provinciales y ordenanzas municipales que resulten aplicables.

Esta previsión contractual se compadece con la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, en cuanto a que el legislador puede considerar conveniente, a los fines nacionales, que se abonen los tributos locales y remite al ordenamiento jurídico provincial y municipal para verificar si el concesionario se encuentra exento del pago de gravámenes que fijan.

En general, en materia de tasas municipales, la actividad del concesionario estará sujeta al poder impositivo municipal, salvo en aquellos casos en que ya se encuentre sujeto a la legislación y control de la autoridad nacional (v.gr., obras de refacción, planes maestros de los aeropuertos, etc.). En cuanto a las contribuciones de mejoras y a las tasas retributivas de servicios (v.gr., servicios a la propiedad), según surge el contrato de concesión, no goza de excepción, liberación o tratamiento preferencia, ni exenciones.

No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el concesionario podrá impugnarlas en la medida en que aquéllas no cumplan con los requisitos exigidos para su validez (v.gr., por ser violatorias de los principios de legalidad, igualdad, razonabilidad y de propiedad).

En síntesis, los poderes locales (provinciales y municipales) no están impedidos de gravar ni los establecimientos de utilidad nacional ni las actividades que realiza el concesionario de los aeropuertos incluidos en la licitación nacional e internacional convocada por el decreto 375/1997, siempre que no interfieran en los fines de nacionales, en los términos que surgen de la jurisprudencia de la Corte, o con las facultades que expresamente se reservó el Estado nacional sobre la actividad y desempeño del concesionario.