

Buenos Aires, 28 de abril de 1998.

Vistos los autos: "Operadora de Estaciones de Servicio S.A. c/ Municipalidad de Avellaneda s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

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

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

-// -de jurisdicción exclusivamente federal", y c) se declara- se que la municipalidad "carece de jurisdicción y competencia para la habilitación de estaciones de servicio, unidades complementarias y demás comercios adyacentes".

3°) Que el a quo, para decidir como lo hizo, sostuvo que la cuestión debatida resultaba sustancialmente análoga a la examinada y resuelta por esta Corte en la causa T.375.XXXI "Telefónica de Argentina c/ Municipalidad de Chascomús s/ acción meramente declarativa", del 18 de abril de 1997, a cuyos fundamentos remitió. Señaló también que el propio contrato de concesión ponía a cargo de la concesionaria "obtener las autorizaciones legales y reglamentarias de las autoridades nacionales, provinciales y municipales competentes". Afirmó, asimismo, que el poder de policía continúa en cabeza de la jurisdicción local -provincial o municipal según corresponda- cuando se trata de las habilitaciones necesarias para ejercer el comercio, y ello aunque los locales se encuentren en el ámbito de una autopista interjurisdiccional. Concluyó entonces que, comprobado en el caso que las estaciones de servicio "no poseían habilitación municipal para el comercio bajo el rubro de bar y minimercado, como así tampoco bajo el rubro expendedora de combustibles líquidos, resultaba lícito y ajustado a la normativa local que rige el caso el mecanismo de clausura preventiva" que el actor cuestionó en su demanda.

4°) Que el recurso extraordinario es formalmente procedente pues se encuentra en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas federales y la decisión fue con

-// -

-//-traria al derecho que en ellas funda la recurrente (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

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

6°) Que ello sentado, y como la propia apelante señala, "la cuestión de fondo sometida a decisión del Tribunal, consiste en determinar si la Municipalidad de Avellaneda, puede requerir la habilitación de dos estaciones de servicio (y por ende reclamar las tasas de alumbrado, barrido y limpieza) en un área de jurisdicción federal" en la cual, además, aquélla "no presta tales servicios" (fs. 331, n° 5).

-//-

-//-Debe advertirse, no obstante, que la cuestión atinente a la existencia de la debida contraprestación como requisito para la validez de la tasa no fue planteada en la anterior instancia, razón por la cual este agravio y la consecuente tacha de arbitrariedad que se le imputa al fallo por haber prescindido de considerar el informe pericial que acreditaría la inexistencia de tal contraprestación (fs. 333, n° 6 y siguientes), no puede ser considerado pues al ser introducido por primera vez al deducir la apelación extraordinaria, constituye el fruto de una reflexión tardía (Fallos: 306:111; 307:770; 311:2247) y resulta ineficaz para habilitar la vía intentada.

7°) Que, a título general, debe recordarse que, de acuerdo con la distribución de competencias que 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).

Sobre esa base, y como lo tiene dicho esta Corte desde antiguo, es indudable la facultad de las provincias de "darse leyes y ordenanzas de impuestos locales...y en general, todas las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad, sin más limitaciones que las enumeradas en el art. 108 -hoy 126- de la 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 otros).

Por lo tanto, es lógico concluir, como lo ha hecho antes este Tribunal, que "los actos de la legislatura de una provincia, no pueden ser invalidados, sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional en términos expresos un exclusivo poder, o en que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas" (Fallos: 3:131; 302:1181, entre muchos otros).

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

-//-pectivas jurisdicciones, en tanto el ejercicio de ese poder no sea incompatible con el de la Nación".

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

10) Que, a esta altura, es palmario que carece del debido sustento la premisa sostenida por el actor en cuanto considera que la autopista La Plata-Buenos Aires constituye "una obra vial de jurisdicción exclusivamente federal". Si, como esta Corte dijo en el caso registrado en Fallos: 156:323, "el régimen municipal que los Constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5°), consiste 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", indudablemente, la Municipalidad de Avellaneda resulta competente para actuar en el modo en que lo ha hecho, labrando las pertinentes actas y exigiendo el cumplimiento de las normas que ha dictado en materias propias de su gobierno.

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

12) Que, en estas condiciones, cabe concluir que la Municipalidad de Avellaneda resulta competente para obrar en el modo en que lo hizo; que su conducta, por tanto, no encuadra en ninguno de los supuestos contemplados por el art. 43

-// -de la Constitución Nacional y 1 de la ley 16.986 para la procedencia de la acción de amparo intentada y que, consecuentemente, corresponde confirmar el pronunciamiento apelado que decidió su rechazo.

Por ello, con el alcance indicado, se declara formalmente procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia apelada. Con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y devuélvase.

JULIO S. NAZARENO - EDUARDO MOLINE O'CONNOR - CARLOS S. FAYT

- AUGUSTO CESAR BELLUSCIO - ANTONIO BOGGIANO - GUILLERMO A.

F. LOPEZ - GUSTAVO A. BOSSERT - ADOLFO ROBERTO VAZQUEZ.

ES COPIA