

Reg.: A y S t 213 p 105-123.

En la ciudad de Santa Fe, a los veinticinco días del mes de abril del año dos mil seis, se reunieron en acuerdo los señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, doctores Roberto Héctor Falistocco, María Angélica Gastaldi, Mario Luis Netri, Eduardo Guillermo Spuler y Rodolfo Luis Vigo, con la Presidencia del titular, doctor Rafael Francisco Gutiérrez, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "MUNICIPALIDAD DE ESPERANZA contra PROVINCIA DE SANTA FE sobre RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. C.S.J. nro. 306, año 1998). Se resolvió someter a decisión las siguientes cuestiones: PRIMERA: ¿es admisible el recurso interpuesto?; SEGUNDA: en su caso, ¿es procedente?; TERCERA: en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar? Asimismo se emitieron los votos en el orden que realizaron el estudio de la causa, o sea el señor Ministro doctor Spuler, el Señor Presidente doctor Gutiérrez y los señores Ministros doctores Vigo, Falistocco, Gastaldi y Netri.

A la primera cuestión -¿es admisible el recurso interpuesto?-, el señor Ministro doctor Spuler dijo:

I.1. La Municipalidad de Esperanza promueve el recurso contencioso administrativo previsto por el artículo 35 de la ley 11.330 (v. f. 43) contra la Provincia de Santa Fe, impugnando el decreto nro. 2141/95, en especial lo dispuesto por su artículo 5, primer párrafo, en tanto adjudica la concesión del servicio suministrado hasta entonces por la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (Di.P.O.S.) con los alcances previstos en la ley 11.220. Pretende, en consecuencia, se declare la ilegitimidad de dicha adjudicación exclusivamente a su respecto, y se le restituyan las facultades tributarias, de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental que le otorgan la Constitución nacional, la Constitución provincial y las leyes orgánicas provinciales; con costas.

En cuanto a la admisibilidad del recurso, expresa que el 14 de setiembre de 1995 impugnó en sede administrativa el decreto 2141/95; que en fechas 11.12.1995, 9.12.1996 y 1.12.1997 promovió pedidos de pronto despacho, guardando la Provincia silencio; que tiene legitimación activa, en tanto se le cercenaron expresas potestades y competencias otorgadas por la Constitución y la ley para el desarrollo de sus funciones esenciales; y que la vía elegida es adecuada, toda vez que el acto de adjudicación se basa en disposiciones legales que atentan contra el orden constitucional local y federal, y consolida definitivamente cualquier agravio eventual.

Expone a continuación los agravios que la adjudicación le causa.

Afirma que la ley 11.220, conforme cuyos alcances fue dictado el acto impugnado, es "manifiestamente" ilegítima e inconstitucional a su respecto, en cuanto vulnera -al menos- tres potestades centrales de los municipios, a saber: tributaria, de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental.

Sostiene que esa vulneración debe considerarse configurada en el caso con independencia de que se considere a los municipios como entes autónomos o autárquicos. En tal sentido, postula que, aun en relación a los artículos 106 y 107 de la Constitución de Santa Fe, la ley 11.220, en los aspectos cuestionados, y el decreto adjudicatorio, no preservan ni garantizan el "régimen municipal".

Respecto de las potestades vulneradas alude, en primer lugar, a la invasión de competencias tributarias.

Sobre el particular, ataca la disposición contenida en el artículo 70 inciso "n" de la ley 11.220, por impedirle percibir la tasa por ocupación del dominio público. Entiende que la exención es inconstitucional e ilegítima por tres razones: la autonomía tributaria de los municipios, la autolimitación provincial en dicha materia y la inaplicabilidad al caso de la jurisprudencia relativa a las "exenciones transjurisdiccionales".

Destaca la importancia de los medios económicos para el efectivo reconocimiento de la organización local, y que el régimen económico financiero de los municipios no está establecido en la Constitución nacional, sino que es de competencia local y, en nuestra Provincia, está normado por el artículo 107 inciso 3 de la Constitución y la ley orgánica de Municipalidades -especialmente en los artículos 2 y 39 incisos 16 y 17-. En este ámbito -continúa-, la Provincia está legislando sobre las "atribuciones mínimas" de los entes comunales y, conforme jurisprudencia de la Corte nacional, las provincias no pueden privarlos de las mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Califica de "inexpugnable" el marco normativo aplicable en tal sentido, y asevera que la única restricción que tienen los municipios para determinar derechos y tributos está impuesta por la llamada "doble tributación".

Argumenta que la Provincia se ha autolimitado constitucionalmente en materia tributaria respecto de los municipios, al establecer la Carta provincial que "la ley los proveerá de recursos financieros suficientes", pudiendo a tal fin "crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción". Deriva de tal disposición la facultad de los municipios de imponer tributos sin ningún tipo de restricción -salvo aquellas que tienen su fundamento en los principios básicos del estado de derecho- y la garantía de suficiencia y adecuación de los recursos para atender eficazmente los servicios que prestan e independencia en su determinación y disposición. Añade que la ley orgánica concretiza el mandato constitucional al disponer, en el artículo 2, que las municipalidades "son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que le son propias"; en el artículo 39 inciso 16, que los

Concejos Municipales “crean impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial”, y en el inciso 17 que “fijan anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración”. Concluye que la única limitación a la competencia habilitada para imponer tributos en orden al desarrollo de sus atribuciones es constitucional, no pudiendo ninguna ley -excepto una nueva ley orgánica de municipios- modificar o alterar tal restricción; no obstante lo cual el Poder Ejecutivo ha otorgado una concesión que impide que las comunas determinen, perciban y recauden los impuestos, tasas, derechos y contribuciones fijados en ejercicio de sus legítimas atribuciones constitucionales.

Por último, sustenta la inconstitucionalidad del artículo 70 inciso “n” en la inaplicabilidad al caso de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación recaídos en torno a las exenciones tributarias “transjurisdiccionales” en materia de transporte ferroviario y de telecomunicaciones. Fundamenta esta postura afirmando que las exenciones impositivas que una jurisdicción territorial del Estado puede ordenar dependen de las facultades normativas que posea, con lo que corresponde comparar si la Constitución de Santa Fe habilita a la Legislatura o al Poder Ejecutivo a realizar lo que, según la jurisprudencia de la Corte nacional, la Constitución nacional habilita al Congreso.

En tal cometido, advierte que únicamente las disposiciones de los incisos 16 y 22 del artículo 55 de la Carta local son semejantes a los incisos 13, 14, 18 ó 32 del artículo 75 de la Carta Magna federal, pero dichas prescripciones no tienen la misma fuerza normativa, ni regulan los mismos supuestos de hecho, ni permiten las mismas conductas, en la medida que el inciso 22 del artículo 55 refiere a la concesión de subsidios por la Legislatura, mientras que el inciso 16 autoriza al otorgamiento de estímulos de carácter general. Conduce que el fundamento normativo que justificó en el orden nacional la jurisprudencia en torno a las “exenciones transjurisdiccionales” no está presente en el ordenamiento local. Añade que la exención contemplada en el artículo de la ley 11.220 impugnado ni siquiera reúne los recaudos del artículo 55 inciso 16, pues no tiene duración temporal ni alcance general, y que el dictamen de Fiscalía de Estado en el expediente iniciado por ella contra la DI.P.O.S., tendente a obtener el pago de los derechos de registro e inspección y ocupación del dominio público, aconsejó el pago de este último concepto.

En segundo término, expone sus argumentos respecto de otra de las potestades municipales pretendidamente vulnerada: la sustracción del poder de policía en materia de sanidad e higiene urbana y el cuidado de las aguas municipales.

En ese orden, y tras hacer referencia al debate doctrinario en torno al concepto de municipio como entidad territorial meramente descentralizada o autónoma, asevera que la cuestión del deslinde de competencias y materias entre las provincias y los municipios, lejos de haberse zanjado en el artículo 123 de la Constitución nacional, debe solucionarse a partir de los artículos 106 y 107 de la Constitución de Santa Fe, que suministran las pautas interpretativas mínimas para identificar un régimen municipal. Entiende que esas claves son: que los municipios tienen el gobierno de sus intereses locales -a los que define como aquellos identificados con la provisión de servicios públicos fraccionables y prestables en una geografía determinada por quien representa y titulariza las preferencias comunitarias-, que un servicio pueda ser prestado eficientemente de manera descentralizada y que, adscripta una función al municipio, éste debe contar con atribuciones suficientes para su desarrollo eficaz.

Específicamente respecto de la provisión de agua y la evacuación de los desechos líquidos de una ciudad, destaca la importancia que la cuestión sanitaria tiene en materia de salubridad pública -advirtiendo sobre la vinculación entre el saneamiento urbano y la evitación de la repetición de los estragos y epidemias que asolaron las urbes en el inicio de las grandes metrópolis y concentraciones humanas- y afirma que tal servicio -o, por lo menos, el poder de policía sanitaria- cae bajo la caracterización de servicio fraccionable territorialmente. En otros términos, dice que la Constitución provincial encomienda la protección y administración de los intereses locales a los propios municipios y que dentro de esos intereses está el abastecimiento y distribución de agua potable, como así también la disposición de los residuos líquidos domiciliarios e industriales a través del sistema de desagüe y saneamiento. Agrega que opiniones doctrinarias -que cita- y normas constitucionales del resto de las provincias refuerzan su interpretación de adjudicarse las funciones de prestación directa del servicio -sea de manera propia o a través de concesionamiento- y de regulación del mismo.

Estima que el decreto cuestionado, y la ley que lo integra e informa, es inconstitucional no sólo por cuanto directamente quita las atribuciones policiales sobre sanidad y salubridad, sino también porque aun cuando la Constitución nada dijera sobre ello, las facultades urbanísticas acerca del desarrollo y planificación del crecimiento comunal implican poseer aquellas atribuciones.

Expresa que estas competencias han sido atribuidas al municipio santafesino por la Constitución provincial en función del inciso 3 del artículo 107, y han sido específicamente determinadas en la ley orgánica -menciona, en tal sentido, el artículo 39 incisos 14, 24, 32, 52, 53 y 62 el artículo 41 inciso 24-, la que integra el bloque de constitucionalidad y, por ende, ostenta el carácter de ley especialísima en la materia que impide su derogación por leyes que regulen otros aspectos. Todo ello -señala- no fue tenido en cuenta por el decreto de adjudicación ni la ley 11.220, con lo que ahora no sólo no podrá combatir eficazmente el surgimiento de cualquier enfermedad -por no contar con adecuadas obras de saneamiento ni participar, en forma concurrente con la Provincia,

del control de calidad de las aguas que se sirven en su jurisdicción-, sino que directamente tampoco podrá planificar ni controlar el crecimiento demográfico de la ciudad, fijar nuevos barrios, asentamientos, parques industriales, zonas comerciales y reordenar la ciudad.

Solicita que, por tales motivos, se declare la ilegitimidad del acto atacado, limitada a los alcances que se derivan de la aplicación de los artículos 54, 20, 22, 25, 98 y 100, más el subsistema integrado por los artículos 87 y 88 de la ley 11.220.

Finalmente, impugna el decreto 2141/95 por tornar aplicable el artículo 118 de la ley 11.220, que considera inconstitucional por sustraer a las municipalidades el control del medio ambiente.

Al respecto, explica que el servicio de agua potable y cloacas no es más que parte del sistema de protección ambiental y de preservación del equilibrio ecológico en el cual está inserta toda la actividad humana, y que el estado de salud de las personas puede ser atacado por factores urbano ambientales de tal manera que los sistemas de saneamiento comunales están dirigidos a evitar la producción de tales estragos de manera esencial. Por lo tanto -continúa-, las Constituciones provinciales le han encargado a los municipios tales tareas, evitando el vaciamiento de los mismos.

Tras hacer mención de textos constitucionales de otras provincias y de estados extranjeros, y de doctrina, transcribe el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución nacional, aclarando que el término "aquellas" refiere a las provincias y que los atributos locales están especificados -en virtud de los principios del artículo 107 inciso 3 de la Constitución provincial- en la legislación básica municipal, la que encomienda a los municipios -en el artículo 39 incisos 52, 53 y 62 y artículo 41 inciso 24- el cuidado ambiental de su territorio.

Afirma que el artículo 118 de la ley 11.220 dispone que en el ámbito de la Provincia -y, por ende, también en el territorio sobre el que se asientan los municipios-, el organismo provincial a crearse bajo la órbita de la administración centralizada tendrá a su cargo todo lo atinente a la promoción, protección, recuperación y control del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales; y procede a unificar los organismos ya existentes, aunque con semejante ampliación de funciones. Además, aduce que la disposición oblitera toda pequeña y última posibilidad de pensar que como municipio conserva, en alguna medida, el poder de policía respecto de la prestación del servicio de aguas y desagües.

En suma, plantea que la ciudad de Esperanza y sus vecinos no podrán determinar la calidad del aire que respiran, del agua que beben, la utilización del suelo, el grado de contaminación -sonora, atmosférica, etc.- a permitir a sus industrias, el tiempo de reconversión y adaptación de las mismas, el lugar de su radicación, la imposición de sanciones -multas y clausuras- por violación de reglamentos urbanos, que cualquiera podrá atacar, y esperar una futura regulación provincial del uso del medio ambiente.

2. Declarada por Presidencia la admisibilidad del recurso (f. 48), comparece la Provincia (f. 56) y contesta la demanda (fs. 69/93).

Luego de una detallada negativa de las postulaciones contenidas en dicho escrito, analiza lo que considera es el régimen jurídico aplicable.

En ese orden, apunta que la Constitución nacional establece en el artículo 124 que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", y en el 121 que éstas "conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal". También repasa los antecedentes nacionales en la materia, señalando que en 1912, por ley 8889, se creó Obras Sanitarias de la Nación -O.S.N.-, que la ley 13.577/49 estableció como su objeto el desarrollo de las acciones correspondientes a la provisión de agua potable y saneamiento urbano, que por ley 18.586 y decreto 258/80 se facultó al Poder Ejecutivo a transferir a las provincias los organismos nacionales y las funciones correspondientes a los mismos, la ley 20.324/73 estableció a O.S.N. como Empresa del Estado y por resolución conjunta, en 1979, se dispuso la transferencia sin cargo de los servicios de Obras Sanitarias a las provincias, la Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.

Afirma que hasta ese momento el servicio había dependido, en su mayor parte, de O.S.N., que contaba con delegaciones en todas las provincias y se concentraba, fundamentalmente, en la provisión de servicios a las grandes localidades, mientras que los núcleos de población más pequeños se encontraban servidos, en general, por organismos provinciales, municipios, cooperativas o asociaciones locales u otros prestadores. Con posterioridad a la ley 18.586 -prosigue-, las provincias fusionaron las antiguas dependencias de O.S.N. con sus propias direcciones provinciales; en el caso de la Provincia de Santa Fe, el convenio de transferencia fue firmado en fecha 31.7.1980 y aprobado por el Poder Ejecutivo de la Nación por decreto 1056/80; haciendo alusión, además, a que, en el marco de la "Reforma del Estado", se decidió concesionar el servicio.

Menciona diversas normas de la Constitución provincial relativas a la tutela de la salud, el desarrollo e integración económicas de las diferentes zonas del territorio, la política tributaria y crediticia, el resguardo del suelo, la flora y la fauna, la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos, la disposición de las fuerzas policiales, la organización del régimen municipal y la concesión de subsidios y privilegios, entre otras. Hace referencia a distintas disposiciones de la ley orgánica de Municipalidades, como las que establecen que éstas no pueden acordar concesiones para explotar servicios públicos con privilegio o exclusividad sin autorización de las Honorables

Cámaras Legislativas, las atribuciones de los Concejos Municipales -entre otras, la de crear impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución nacional y provincial- y las potestades del intendente municipal -entre ellas, la de adoptar las medidas que concurren a asegurar la salud y bienestar de la población-.

Manifiesta que por convenio celebrado el 31 de julio de 1980, O.S.N. hizo transferencia a la Provincia de los servicios de provisión de agua y desagües cloacales ubicados en el territorio nacional, comprendiendo la Gerencia Litoral, los laboratorios regionales de Rosario y Santa Fe y el auxiliar de Reconquista, Divisionales de Rosario y Santa Fe, los Distritos de Cañada de Gómez, Casilda, Esperanza, Gálvez, Rafaela, Reconquista, Rufino y San Lorenzo, Servicio de Firmat e Inspecciones de Obra de Acueducto Esperanza - Rafaela, Rosario, Santa Fe y Villa Constitución.

Señala que por ley 8711 se creó la Di.P.O.S., siendo sus fines la provisión de aguas, saneamiento urbano y evacuación de efluentes cloacales y residuales, el suministro de agua por interconexión mediante el sistema de acueducto, la explotación, alumbramiento y utilización de aguas subterráneas y el control de la calidad y el nivel de contaminación del agua de bebida. Reseña las disposiciones referentes a las atribuciones y deberes del ente y la construcción y pago de obras y servicios e indica que, conforme la ley, en caso de que la Dirección conviniera con los municipios la construcción, ampliación o explotación de obras, éstos entregarían a aquella, libre de cargos y gravámenes, los inmuebles y fuentes de provisión de agua que les pertenecieran. La Dirección -continúa-, a solicitud de las autoridades locales o del Poder Ejecutivo, podía tomar sin cargo las obras o instalaciones de provisión de agua y desagües cloacales de propiedad municipal o comunal y, en caso de que las instalaciones fueren de propiedad municipal o comunal, debían ser entregadas sin cargo. Destaca que en el capítulo XIII se estableció que sin perjuicio de la potestad exclusiva de la Provincia en la materia, la Dirección podía coordinar con los municipios planes de acción para la mejor prestación del servicio y que aquella ejercería en todos los casos el control de calidad del agua potable y efluentes cloacales y residuales.

Agrega que posteriormente se decidió el concesionamiento de la prestación del servicio de agua potable y desagües cloacales que antes se prestaba por intermedio de la Di.P.O.S., iniciándose dicho proceso mediante la sanción de la ley 11.220. Ésta autorizó al Poder Ejecutivo a dictar el Pliego de Bases y Condiciones y a conceder el servicio por el término de 30 años; requería -para la aprobación del Pliego- de un dictamen previo de una Comisión creada por la misma; mandó a convocar a una licitación pública nacional e internacional; instituyó el marco regulatorio de la prestación del servicio y sometió el régimen tarifario a principios generales, entre otras disposiciones. El Poder Ejecutivo -completa- constituyó la Comisión creada por dicha ley mediante el decreto 3666/94, aprobó el Pliego y convocó a licitación pública a través del decreto 3927/94, adjudicó la concesión a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. por medio del decreto 2141/95 y suscribió el contrato el 27.11.1995.

Tras el análisis de los antecedentes jurídicos, la demandada invoca falta de legitimación de la actora.

Al respecto, argumenta que por voluntad del constituyente nacional y provincial se determinó, en distintos momentos, la titularidad del recurso de las aguas y/o los servicios vinculados a ellas como del Estado provincial, que por voluntad del Legislador de la Provincia se estableció que ese cometido público fuera cumplido por conducto de la Administración descentralizada y luego decidió modificar la forma de prestación del servicio aunque no su titularidad, que quedó en manos del Estado provincial, con obvias facultades de control por conducto del ente regulador.

Sostiene que ha dictado actos jurídicos ejerciendo potestades administrativas derivadas de normas constitucionales y legales y, en ejercicio de dicha función, aprobó los pliegos y llamó a licitación pública -decreto 3927/94-, lo que tuvo dos efectos: iniciar el procedimiento administrativo de selección y ampliar la esfera jurídica de distintos particulares, que vieron incorporado un derecho consistente en la posibilidad de presentarse como aspirantes.

Niega que la Municipalidad esté en una especial posición legitimante como para cuestionar el decreto de adjudicación, reservada para particulares cualificados: aquellos que participaron en el procedimiento de selección.

Tras citar doctrina y jurisprudencia en torno del acto de adjudicación, dice que en el procedimiento licitatorio sólo intervinieron la Provincia en su carácter de concedente y aquellos que ofertaron. Sólo éstos -continúa- podían alegar la existencia de una posición subjetiva respecto del procedimiento mientras que la Municipalidad de Esperanza, al no ser parte del procedimiento, no puede atacar un acto del mismo, aún cuando se trate de un acto que pueda incidir en su esfera jurídica. Cualquier acto del procedimiento -argumenta- que incida respecto de ella como sujeto ajeno al proceso, es un acto administrativo de ejecución de un acto anterior, el decreto 3927/94 que aprobó los pliegos y llamó a ofertar, el que, por sus particularidades, es final respecto de ella e inicial con relación a quienes se presentan en el procedimiento.

Aclara que la conclusión no importa privar a la Municipalidad de medios de tutela de sus intereses porque, por un lado, pudo defender su competencia por los actos del Estado derivados de la ley 11.220 mediante una acción judicial tendente a lograr la declaración de inconstitucionalidad de la ley y, por otro, atacar el acto administrativo de aplicación de la ley, es decir, el decreto 3927/94,

pues fue con éste que la Municipalidad se cualificó o con el que se individualizó, respecto de ella, la aplicación de la ley cuestionada. El decreto 2141/95 -reitera- no es el que supuestamente invade la esfera jurídica de la demandante sino solamente el que resuelve el procedimiento.

Finaliza el planteo advirtiendo que el caso justifica que este Tribunal extreme las cuestiones vinculadas a la legitimación de terceros no participantes del procedimiento, pues dicha participación importaría un franqueo de sistemas jurídicos históricamente diseñados para impedir invasiones abruptas en zonas legales reservadas a la Administración; y que no puede admitirse que quien consintió el acto administrativo que fijó las bases licitatorias y el régimen jurídico del servicio pueda cuestionar válidamente el acto posterior que individualiza al prestatario y que es totalmente indiferente en orden a los cuestionamiento traídos.

A continuación, postula la improcedencia del recurso.

En ese orden, observa que el Poder Ejecutivo, al dictar el acto cuestionado, actuó dentro de la esfera de sus competencias específicas no pudiendo hacerlo de otra manera, por cuanto las cuestiones atinentes a la valoración de la constitucionalidad de las leyes dictadas por la Legislatura son resorte del Poder Judicial -y cita jurisprudencia de la Corte nacional en apoyo a esta posición-. Manifiesta que, si bien un sector de la doctrina admite la potestad del Ejecutivo para abstenerse de aplicar la ley cuando la juzga inconstitucional, dicha potestad no es irrestricta y la supuesta inconstitucionalidad que denuncia la recurrente no reúne el requisito de excepcionalidad exigido por la doctrina y jurisprudencia. Resalta que no se advierte la existencia de una inconstitucionalidad grosera, que surja en forma razonablemente evidente de modo que la conclusión exceda el marco de lo meramente opinable y, tras agregar que las circunstancias que rodean la cuestión difieren profundamente de aquellas que, en principio, autorizarían el ejercicio de la potestad del Poder Ejecutivo de abstenerse de aplicar la norma en cuestión, concluye que no existió para el mismo otra solución que la de dictar el decreto cuestionado en la forma y con los alcances que tiene.

Luego de esta observación, analiza la constitucionalidad de la ley 11.220 para -dice- determinar también la legalidad del decreto 2141/95, adelantando que ambos carecen de vicios.

Expresa que en el contexto jurídico en que la cuestión se encuentra inserta, la simple lectura de las normas constitucionales y legales otorgan respuesta suficiente a la problemática debatida.

Con relación a las facultades tributarias, menciona diversas normas constitucionales y legales y, con cita doctrinaria, afirma que aquéllas contienen principios esenciales que limitan el régimen tributario municipal -principios de legalidad, igualdad, finalidad y no confiscatoriedad-; normas y principios que, junto con la necesidad de cumplir con los fines propios del Estado de Derecho, apoderan a la Legislatura para la sanción de la ley 11.220 y al Poder Ejecutivo al dictado de los decretos 3927/94 y 2141/95, con los alcances fiscales y económicos que presentan.

Dedica una consideración especial a la temática de las exenciones tributarias. Por una parte, advierte la complejidad que supone la cuestión de los sujetos habilitados para eximir -sobre todo cuando una autoridad dispone la eximición de pago de tributos establecidos por una autoridad distinta- y que la Corte nacional ha considerado que la pertinencia del instituto no puede ser analizada en forma general sino particular, pues depende de las circunstancias especiales del mismo, la naturaleza de la actividad, el beneficio y la índole del tributo. Por otra, sostiene que tanto el marco normativo que delimita la cuestión como los intereses involucrados autorizan a considerar que la potestad legislativa no fue utilizada más allá de los límites constitucionales; que tampoco innova la situación, a estarse a los términos de la ley 8711; que en el caso no se ha probado que la injerencia del Legislador provincial haya excedido límites tolerables que afecten el régimen municipal -pues el ente municipal ha cumplido sin interrupciones sus cometidos, sin que el régimen jurídico o la no percepción de tasas con motivo de obras provinciales afectaran esas acciones-; y que el artículo 55 inciso 16 en el que pretende fundar la inconstitucionalidad de las exenciones es inaplicable al caso -pues refiere a un supuesto de hecho distinto: a intereses individuales, mientras que la ley 11.220 constituye, en lo atinente a dichas exenciones, norma de aplicación de la cláusula de progreso del inciso 27 del mismo artículo y está legislando sobre distribución de cargas para el funcionamiento armónico de una sociedad, para atender a la porción de interés público comprometido en el servicio público de aguas y cloacas en el que está comprometido el derecho a la salud-. Agrega que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto, en supuestos de idéntico sustrato fáctico, la constitucionalidad de leyes que establecieron exenciones tributarias para el uso del suelo, subsuelo y espacio aéreo del dominio público nacional, provincial o municipal a favor de las prestatarias de servicios públicos.

Con relación a las atribuciones de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental, expresa que la lectura de la Constitución provincial y la ley 2756 conduce a un razonamiento idéntico al efectuado en torno a las facultades tributarias: en la concesión del servicio de agua potable y desagües cloacales no corresponden a los municipios en la forma y con la extensión de las atribuciones que se pretenden en la demanda. Y destaca que el contenido de las reglas jurídicas cuestionadas se relacionan, en cuanto a la competencia para su dictado, con la titularidad del servicio que se reglamenta, indiscutiblemente provincial, aspecto que la Municipalidad -asevera- no ha cuestionado.

Considera que las normas puntualmente cuestionadas de la ley 11.220 encuentran suficiente

sustento en normas constitucionales, no siendo posible sostener la existencia de contradicción que justifique la tesis contraria. Así, estima que el artículo 70 inciso “n” de la ley 11.220 se apoya en los artículos 25, 55 inciso 5 y 56 inciso 27 de la Constitución provincial; los artículos 54 y 87 se sustentan constitucionalmente en el artículo 72 inciso 5 de la Ley fundamental de la Provincia; los artículos 20, 66, 98, 100, 112 y 25 de la ley 11.220 se compadecen armoniosamente con lo prescripto en la Constitución provincial en los artículos 55 inciso 18 y 72 incisos 5 y 17; y, finalmente, respecto del artículo 118 impugnado, recuerda lo establecido en los artículos 19, 21 y 55 inciso 17 de la Carta Magna; en cada caso, mencionando el contenido de dichas disposiciones.

Señala que ninguna de las disposiciones de la ley 11.220 innova en sus alcances, y en lo que al caso estrictamente refiere, respecto de la regulación efectuada por la ley de Obras Sanitarias 8711, situación que fue consentida por la Municipalidad de Esperanza que pretende ahora cuestionar la constitucionalidad de una norma de similar contenido e idéntico alcance. Califica tal pretensión como el intento de atacar un acto administrativo particular (decreto) que no modifica su esfera jurídica, salvo en lo relativo al sujeto prestador, pues ni antes ni ahora pudo ejercitar las potestades que pretende. Advierte que la sentencia, de acceder a la petición, importará en la práctica una redefinición de un modelo de transformación del Estado definido a través del ejercicio de competencias legislativas y administrativas ajenas a la actuación de los jueces.

Finalmente, cita precedentes judiciales relativos al límite de las autonomías municipales con relación a sus atribuciones, tanto de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como de este Tribunal, que -dice- asisten a sus fundamentos sobre la cuestión de autos.

Tras recordar que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado *ultima ratio* del ordenamiento jurídico, solicita el rechazo de la acción instaurada, con costas.

3. Abierta la causa a prueba (f. 98) y producida la que consta en el expediente, alegan las partes sobre su mérito (fs. 521/526 y fs. 527/538). Dictada (f. 539) y consentida la providencia de autos, la causa se encuentra en estado de ser resuelta.

II. La demandada alega -en síntesis- que la Municipalidad de Esperanza carece de legitimación para impugnar el decreto nro. 2141/95, por cuanto, tratándose del acto que puso fin a un procedimiento licitatorio, sólo revestían aquella calidad los participantes -como oferentes- de dicho mecanismo de selección. La Municipalidad actora, que no fue parte del procedimiento, carece, en tal planteo, de “posición legitimante”, por no revestir una posición jurídica cualificada que la habilite para cuestionar el acto final.

En punto a la falta de legitimación planteada por la Provincia, cabe adelantar que resultan suficientes, al menos a los fines de franquear la admisibilidad del presente recurso, los planteos de la actora.

Así debe concluirse si se tienen en cuenta los fundamentos del presente recurso, el que aunque no aparece dirigido a cuestionar el acto de adjudicación ni guiado por el interés de obtener para la recurrente la concesión en definitiva adjudicada, invoca la vulneración de las potestades tributarias, de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental de las que se afirma titular; desde el ángulo de la admisibilidad no puede descartarse, pues, un posible encuadramiento en el artículo 35 de la ley 11.330.

En consecuencia, no se advierten razones que autoricen a apartarse del auto dictado a foja 48 por la Presidencia de este Tribunal (A. y S. T. 151, pág. 353).

Voto, pues, por la afirmativa.

A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez y los señores Ministros doctores Vigo, Falistocco, Gastaldi y Netri coincidieron con lo expresado por el señor Ministro doctor Spuler y votaron en igual sentido.

A la segunda cuestión -en su caso, ¿es procedente?-, el señor Ministro doctor Spuler dijo:

III. Conforme surge del relato que antecede, la Municipalidad de Esperanza promueve recurso contencioso administrativo contra la Provincia de Santa Fe, impugnando el decreto nro. 2141/95, por el que se adjudica a Aguas Provinciales de Santa Fe S.A. la concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales prestado hasta entonces por la Dirección Provincial de Obras Sanitarias, alegando “desconocimiento de sus potestades” tributaria, de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental.

Sustenta el recurso en la inconstitucionalidad de los artículos 70 inciso “n”, 54, 20, 66, 98, 100, 112, 87, 25, 118 y concordantes de la ley 11.220, de los que -en definitiva- el acto impugnado resulta aplicación.

El artículo 70 inciso “n” establece que, “cumplimentando las disposiciones aplicables”, es atribución de los prestadores: “utilizar la vía pública y el subsuelo para la obtención de fuentes de agua, la instalación de cañerías, conductos y otras obras o construcciones afectadas al servicio, sin cargo o gravamen alguno, de naturaleza provincial, municipal o comunal. Esto no incluye los costos vinculados a inspección de obra inherentes al poder de policía urbano y hasta el monto que efectivamente irroque la inspección para el municipio o comuna que lo realice”.

La actora sostiene que, en cuanto le impide percibir la tasa por ocupación del dominio público, la norma vulnera su esfera de atribuciones propias, a la que es inherente su “derecho a los recursos

económicos” o “derecho a los medios”.

Con invocación de los precedentes del Alto Tribunal nacional “Rivademar” (21.3.1989) y “Municipalidad de Rosario” (4.6.1991), afirma que ello es así aun prescindiendo del expreso reconocimiento de la “autonomía municipal” que efectuó el artículo 123 de la Constitución nacional reformado en 1994, ya que disposiciones como la cuestionada implican privar a los Municipios “de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido”.

Entiende, además, que la exención contraría el artículo 107 de la Constitución provincial, cuyo segundo párrafo le permite crear, recaudar y disponer “libremente” -esto es, sin ningún tipo de restricción o ingerencia de parte de otro poder territorial- de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezca en su jurisdicción, en el caso, la tasa por ocupación del dominio público; mandato constitucional concretado por la ley orgánica de Municipalidades, específicamente, en sus artículos 2 (“las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que le son propias”) y 39 incisos 16 (los Concejos Municipales “crean impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial”) y 17 (“fijan anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración”).

En referencia a las precedentes cuestiones, sabido es que ya desde “Rivademar” (Fallos 312:326) el Alto Tribunal nacional se ha pronunciado acerca del *status* de los municipios de Provincia en el ordenamiento constitucional argentino, brindando pautas que resultarán de aplicación al presente.

En la causa mencionada, la Corte nacional sostuvo que “las leyes provinciales no pueden privar (a los Municipios) de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”.

Y se ha pronunciado también en la causa “Municipalidad de Rosario” (Fallos 314:495), en que la mayoría del Tribunal señaló que “las facultades municipales ... surgen de la Constitución y las leyes provinciales, cuya correlación, interdependencia y conformidad entre sí, no incumbe” en principio “decidir a la Nación”.... “La Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal ..., pero en manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, cuestión que se encuentra dentro de la órbita de las facultades propias locales conforme a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución.”

Añadió que “la adecuada aplicación de los principios enunciados precedentemente, exige invocar y demostrar que las normas provinciales cuya constitucionalidad se cuestiona, comprometen efectivamente la existencia misma del municipio afectado por el accionar de la Provincia en cuyo territorio se halla asentado.”

Rechazó que eso se verificara en el caso por no haberse invocado, ni mucho menos demostrado, “que la aplicación actual de las normas provinciales que impugna, constituya un impedimento para subsistir como unidad política autónoma.”

Criterios que esta Corte Provincial -con distinta integración- aplicó en diversos precedentes, entre ellos “Tolosa” (A. y S. T. 96, págs. 389/447) y -ya con posterioridad a la reforma de 1994- “Kalbermatter” (A. y S. T. 129, págs. 170/179).

Criterios, también, que el máximo Tribunal nacional ha ratificado después de dicha reforma.

En efecto: con remisión al precedente “Municipalidad de Rosario”, in re “Municipalidad de La Plata c. Provincia de Buenos Aires” (Fallos 325:1249), del 28.5.2002, señaló -por mayoría-, en el considerando 4to., que “esta Corte tiene dicho que cuando se impugnan actos emanados del gobierno provincial por poner en peligro la existencia misma del municipio, el interesado debe demostrar claramente de qué manera aquéllos contrarían la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto”.

Añadió que “en el *sub lite*, tales extremos no se han cumplido, pues la interferencia de la Provincia en el ámbito de la Municipalidad de La Plata es planteada por la actora como un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo; pero no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestiona comprometa su existencia patrimonial. En efecto, no aporta prueba alguna que pueda acreditar la excesiva onerosidad del servicio impuesto por la Provincia, limitándose a afirmar que dicho sistema provoca un singular quebranto en los fondos municipales”.

Se agregó: “Que por otra parte, el artículo 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que les 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 deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123”.

Este último párrafo fue expresamente retomado por el Alto Tribunal en un reciente precedente (“Cadegua S.A.”, C.835.XXXVII, del 5.10.2004), en que señaló que “la autonomía municipal consagrada en la Constitución nacional de 1994 en nada modifica” los criterios generales en punto a distribución de competencias entre Nación, Provincia y Municipios, “ni aun cuando la materia en

debate fuera considerada de las que la Carta Magna atribuye como propias del Municipio”.

También, por vía de remisión, por la mayoría del Tribunal in re “Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis”, del 24.2.2005, en que particularmente señaló que “el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los referidos órdenes institucional, político, administrativo y financiero se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Constitución nacional, en virtud del cual las Constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios”.

En el marco de la “razonabilidad” aludida, pues, se extrae rectamente de los precedentes reseñados que el artículo 123 de la Constitución nacional deja librado a la reglamentación de las Provincias la determinación del concreto ‘alcance y contenido’ de la autonomía municipal en los ámbitos institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Que corresponde a las Provincias delinear los contornos de ese “marco” de autonomía, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el artículo 123.

Que en dicha tarea los ordenamientos provinciales deben ser juzgados según el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Constitución nacional, en virtud del cual no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios.

Que ello debe considerarse que ocurre, por ejemplo, cuando se los priva de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, se compromete efectivamente su existencia, se les impide subsistir como unidad política, se altera substancialmente su esfera de atribuciones propias, se pone en peligro su subsistencia como entidad con vida propia, o se compromete su existencia patrimonial.

A la luz de tales pautas, pues, la recurrente no logra demostrar que la disposición del artículo 70 inciso “n” de la ley 11.220 exceda irrazonablemente el marco de las atribuciones provinciales en orden a la concesión del servicio en el ámbito correspondiente y la regulación del mismo en todo el ámbito de la Provincia, que se exhibe emanado de conformidad con las atribuciones del Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe.

En efecto: el artículo 121 de la Constitución nacional indica claramente que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...”; y el servicio público de agua potable y desagües cloacales en las Provincias se inscribe en dicha preceptiva constitucional (v. Ábalos, María Gabriela, “Los servicios públicos en el derecho público provincial argentino”, en la obra colectiva “Los servicios públicos. Régimen jurídico actual”, coordinada por Marta González de Aguirre, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1994, págs. 210/212; asimismo, C.S.J. de la Provincia de Mendoza, Sala I, “Obras Sanitarias Mendoza S.A. c. Municipalidad de Rivadavia s/Acc. de Inconst.”, L.S. 319-172).

Sentado ello, y a estarse a la disposición del artículo 55, inciso 27, de la Constitución provincial -que dispone que corresponde a la Legislatura “en general, ejercer la potestad legislativa en cuanto se considere necesario o conveniente para la organización y funcionamiento de los poderes públicos y para la consecución de los fines de esta Constitución, en ejercicio de los poderes no delegados al gobierno federal, sin otras limitaciones que las emergentes de dicha Constitución o de la nacional”-, y del artículo 72, inciso 5, del mismo ordenamiento, se extrae la potestad legislativa en materia de organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos.

En ejercicio de tal potestad, por ley 10.798/92, la Provincia de Santa Fe declaró sujeta a “transformación, descentralización, transferencia o privatización”, entre otros entes, a la Dirección Provincial de Obras Sanitarias (artículo 29, inciso 6to.), y se dispuso que “las formas, modalidades, alcances y procedimientos para la transformación, descentralización, transferencia o privatización serán dispuestas por ley en cada caso” (artículo 30).

Es el caso, entonces, que la Provincia, como titular del servicio público de agua potable y desagües, y en tanto la autorización de la ley 10.798 del año 1992, dictó la ley 11.220, cuyo artículo 54 ratificó que “todo lo relativo a la prestación, concesión, regulación y control del servicio corresponde al Gobierno Provincial”.

En cuanto a la exención de tributos municipales que la ley autorizó a contemplar en el contrato de concesión, y en la cual sustenta la recurrente sus planteos impugnativos, cabe poner de resalto que, si bien es cierto que una jurisprudencia consolidada señala que las exenciones no pueden importar el desconocimiento o cercenamiento de potestades tributarias, respecto de aquellos tributos que no se constituyan en obstáculo con el propósito o finalidad perseguido (v. Fallos 186:170, 271:186, 296:432, 320:621, 322:2331), de ello no se infiere que la potestad de eximir contemplada en la ley exorbite de por sí el marco de las atribuciones del Poder Legislativo en tanto aparezcan rectamente dirigidas a la consecución de las finalidades perseguidas. Esta potestad de eximir se ha entendido también desde antiguo como incluida dentro de la cláusula del “progreso”, en tanto se ejercite razonablemente; y con particular referencia, incluso, a las potestades tributarias de los Municipios, se ha entendido que su ejercicio no conculca de por sí el artículo 123 de la Carta Fundamental de la Nación (criterio de “Municipalidad de La Plata”, citado). Y bien, teniendo en cuenta

todo ello, y en tren de descartar los reproches contra tales disposiciones legales, no se advierte que la exención a la tasa municipal por ocupación del dominio público dispuesta en el ámbito de la regulación del servicio público de agua para toda la Provincia se revele en principio como desproporcionada con la finalidad perseguida, cual es la consecución del eficiente servicio en cuestión, y razonablemente enmarcado en el principio de uniformidad a que se alude en los antecedentes legislativos.

En efecto, allí se señaló que “con el objetivo de instaurar principios uniformes en todo el territorio provincial..., (se establece) un encuadre legal que favorecerá el desarrollo del sector en todo el ámbito provincial, cuyo objetivo fundamental es la rápida cobertura de los sectores más postergados” (fundamentación del dictamen de mayoría, Diario de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, 18a. reunión, 14a. sesión ordinaria, 1.9.1994, pág. 58).

Pues bien, para el logro de tal propósito de utilidad común, la exención dispuesta en el artículo 70 inciso “n” de la ley 11.220 aparece como una legítima opción adecuada al logro de aquella finalidad; vale decir, el legislador provincial ha ejercido sus facultades en forma razonable, y no arbitraria o absurda, sin agravio al artículo 123 de la Carta Fundamental de la Nación (criterio de “Municipalidad de La Plata”, citado).

Contribuye a reafirmar tal conclusión el criterio del Alto Tribunal nacional que convalidó la norma nacional que establecía una exención similar a la aquí analizada a los fines de la prestación del servicio público de telefonía (artículo 39, ley 19.798), considerándola un contenido posible del “ámbito de protección” que la ley -en el caso, federal- otorga a dicho servicio público (Fallos 320:162, “Telefónica de Argentina S.A. v. Municipalidad de General Pico”, 27.2.1997).

Y en cuanto al servicio de gas, hizo mérito -por mayoría- de que “la ley 24.076 no contiene precepto alguno que prevea una exención de tal naturaleza”, razón por la cual descalificó, por violación del principio de legalidad, el “derecho a ocupación y uso gratuito del dominio público” establecido en el artículo 5 del decreto nacional nro. 2255/92; destacando además (con cita de Fallos 248:736 y 324:933) “la facultad del Congreso Nacional de consagrar -dentro del ámbito de su competencia constitucional- excepciones fiscales en el orden provincial o municipal”, siempre que sean “dispuestas de modo inequívoco, porque las excepciones revisten carácter excepcional, requieren de una manifestación cierta de voluntad legislativa y no pueden ser resueltas sobre la base de meras inferencias” -extremos que, cabe acotar, se verifican en el caso de autos- (“Gas Natural Ban S.A. c. Municipalidad de Campana”, 12.8.2003, G.501, L.XXXV; “Litoral Gas S.A. c. Municipalidad de Villa Constitución”, 11.5.2004, L.172.XXXV).

Por lo demás, también la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha convalidado disposiciones exentivas que involucraban a tributos municipales, similares al supuesto aquí implicado, reivindicando el “federalismo de concertación”.

En el contexto de todo lo antes señalado, cabe concluir que a tenor del artículo 107 de la Constitución provincial -invocado por la recurrente- no puede inferirse que el Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe se haya exorbitado de sus atribuciones cuando, con el referido artículo 70 inciso “n”, autorizó al Poder Ejecutivo para que en el contrato se eximiera de los tributos locales aludidos, sin que puedan, por lo demás, aventurarse qué efectos o consecuencias se podrían derivar de ello, lo que no es materia de la litis en concreto.

Vinculado a esto último, tampoco puede inferirse manifiesto perjuicio que pudiera merecer una consideración distinta, desde que, a estarse a las constancias de la causa, la Municipalidad no acreditó que, con anterioridad a las disposiciones cuestionadas, viniera percibiendo la tasa en cuestión con significativa trascendencia.

Desde tal tesitura, tampoco predica por una solución contraria la pericial ofrecida y producida por la Municipalidad de Esperanza a fojas 466/478 y 506/510, de la cual surge, entre otros extremos, cuánto percibiría el ente territorial por ese concepto, qué incidencia tendría ese monto en el Presupuesto municipal, cómo podrían ejecutarse esos recursos, la magnitud que como contribuyente asumiría el concesionario del servicio; como se observa, todas consecuencias potenciales, hipotéticas, eventuales, que -desde luego- no resultan garantizadas por las cláusulas de la Constitución nacional que regulan el *status* de los municipios de Provincia. Sin que pueda, por otra parte, aventurarse cuáles serían las hipotéticas consecuencias contractuales de la eventual aplicación de un tributo cual el involucrado en la presente causa.

En otro orden de ideas, se agravia -asimismo- el municipio recurrente de la substracción que a su entender opera la ley 11.220 respecto de sus potestades de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental.

Al respecto, ya se han señalado los fundamentos por los que cabe juzgar acorde con la distribución constitucional de competencias la consideración del servicio público de agua potable y saneamiento como de alcance provincial; ello, desde luego, más allá del juicio que pueda merecer tal atribución al municipio actor, o de la interpretación que postule en relación a las normas que efectúan el reparto de competencias aludido.

Bien se ha entendido que “la llamada materia propia municipal, cualquiera sea el criterio que se adopte para definirla, está sujeta a vaivenes (que se traducen en crecimientos o decrecimientos de competencia) generados por el doble juego de relación entre lo público y lo privado (con su ámbito

de transferencias horizontales) y lo nacional, provincial y municipal (con su ámbito de transferencias verticales). De este juego de fuerzas surgen los grados o niveles de reconocimiento o asignación de competencias” (Rosatti, Horacio, “Tratado de derecho municipal”, 2da. Ed. actualizada, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1997, T. I., pág. 114).

Pero aun admitiendo esos vaivenes, cabe señalar de inicio que una doctrina incontrovertida reconoce la concurrencia de potestades -tanto nacional, como provincial y municipal- en los aspectos atinentes a la preservación del medio ambiente.

Por ello, es dable advertir que las normas de la ley 11.220 cuya inconstitucionalidad acusa en forma genérica la recurrente no hacen sino asignar a la Provincia las atribuciones “de policía” anejas a la regulación del servicio, como consecuencia lógica de la atribución de la titularidad de éste (vgr., artículos 20, 54, 66, 98, 112); y, por otro, que, al menos desde el punto de vista genérico con que se planteó el presente recurso, no puede considerarse que ocasionen la substracción de potestades de que se agravia el municipio.

Es que, cuando el servicio público excede el ámbito comunal y se encuentra regulado por otra instancia estadual -en el caso, la Provincia-, el municipio conserva su poder de policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la ley orgánica de Municipalidades (vgr., en el artículo 39, incisos 52 y 53, de la ley 2756), debiendo coordinar su ejercicio con el inherente al servicio en cuestión; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el poder de policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios.

Tal concurrencia, al margen de que pueda, eventualmente y frente a casos concretos, generar conflictos respecto de la dilucidación de sus concretos alcances, basta, se reitera, para disipar el agravio genéricamente planteado en el presente recurso.

Específicamente en cuanto a las atribuciones medioambientales, cabe mencionar el precedente “Sanitek” (A. y S. T. 183, págs. 189/225, 29.10.2002), en el cual esta Corte, con cita de Pedro Frías, sostuvo que “los municipios como autoridades de gobierno local tienen suficientes facultades para el dictado de una legislación local con validez territorialmente circunscripta para dictar normas en orden a una eficaz protección del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no sólo la población actual (en este caso del Municipio) sino también las generaciones futuras”.

Y que “esto último, sumado a las claras facultades que el ordenamiento reconoce al Municipio como órgano de gobierno local (“Rivademar”, Fallos: 312:326; arts. 5, 41, 75 inciso 30, 123 C.N.) y las que se inscriben en el marco del poder de policía local (reconocido incluso en circunstancias en que se haga valer la jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional art. 75 inc. 30 C.N.) predicando que existe suficiente fuente constitucional y legal para las respectivas competencias locales, en tanto no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con otros poderes del gobierno” (v. C.S.J.N., Fallos 320:621, “Telefónica de Argentina c. Municipalidad de Chascomús”).

Por lo demás, no conmueve el argumento de que el Municipio “no podrá combatir eficazmente el surgimiento de cualquier enfermedad por no contar con adecuadas obras de saneamiento ni participar ... del control de calidad de las aguas que se sirven en su jurisdicción”, postulaciones meramente eventuales que descansan sobre el hipotético supuesto del fracaso en tales aspectos de la acción del concesionario y de la instancia provincial de control, y obvian la consideración de los mecanismos de coordinación a que correspondería, en su caso, recurrir.

Similares consideraciones cabe formular en relación a la aseveración de que, de no hacerse lugar al presente recurso, le resultará imposible al ente territorial ejercer sus atribuciones en materia urbanística y de planificación.

Partiendo de lo antes señalado se evidencia que no resulta idónea para oponerse en demostración de las ilegalidades e inconstitucionalidades planteadas, la informativa obrante a fojas 311/314, vertida por un profesional arquitecto y especialista en gestión urbana.

En la misma, si bien se expresa -entre otros asertos- que “no se podría cumplimentar de manera sustancial la función del gobierno municipal sin que se ordene y controle” los servicios de agua potable por redes y tratamiento y disposición final de aguas servidas y efluentes (f. 311, 1ra. cuestión), que “no sería posible una adecuada planificación integral, tanto en sus aspectos reguladores como estratégicos y directrices, si no se contara con la competencia y autoridad de control y régimen de funcionamiento de los servicios de agua, cloacas y saneamiento ambiental” (f. 312, 2da. cuestión), que “son estos organismos del gobierno municipal los únicos garantes de la calidad de vida y el control de los estándares de sanidad de los vecinos... de allí que debemos afirmar que la falta de estos instrumentos de planificación, gestión y contralor, quitan al gobierno local una formidable herramienta que se torna imprescindible para la atención de las necesidades primarias de sus administrados” (f. 312, 3ra. cuestión), y que para la “existencia de planes reguladores o directores, tanto en sus versiones particulares como en su expresión estratégica” “se hace imprescindible contar con la competencia y jurisdicción sobre la prestación de los servicios que se mencionan” (f. 312, 4ta. cuestión), no se dan los fundamentos -ni técnico urbanísticos ni de ninguna especie- que sustentan tan categóricas aseveraciones. Ello impide asignar al informe un alcance más extendido que el de una mera expresión de la opinión de quien lo suscribe.

Desde luego, las consideraciones de índole jurídica que en la misma pieza se formulan no corresponde sean atendidas, por su falta de atinencia relativas a la prueba.

De todo lo antes fundamentado cabe inferir que aun cuando el rechazo pudiera haberse sustentado desde la sola circunstancia que los planteos aparecen genéricamente enderezados a plantear inconstitucionalidades, desvinculados en puridad del acto de adjudicación contractual, sin embargo, atento a la naturaleza de las cuestiones alegadas en su implicancia institucional, los mismos ameritaban una consideración fundada y particular. Y desde ese mismo contexto, incluso, el análisis conduce necesariamente a la improcedencia, pues no se alcanza siquiera a demostrar que la legislación cuestionada exceda irrazonablemente el marco de las competencias atribuidas al Poder Legislativo de la Provincia de Santa Fe.

Por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso interpuesto.

Voto, pues, por la negativa.

A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez y los señores Ministros doctores Vigo, Falistocco, Gastaldi y Netri expresaron idénticos fundamentos a los vertidos por el señor Ministro doctor Spuler y votaron en igual sentido.

A la tercera cuestión -en consecuencia, ¿qué resolución corresponde dictar?-, el señor Ministro doctor Spuler dijo:

Atento el resultado obtenido al tratar las cuestiones anteriores, corresponde declarar improcedente el recurso interpuesto, con costas.

Así voto.

A la misma cuestión, el señor Presidente doctor Gutiérrez y los señores Ministros doctores Vigo, Falistocco, Gastaldi y Netri dijeron que la resolución que correspondía adoptar era la propuesta por el señor Ministro doctor Spuler y así votaron.

En mérito a los fundamentos del acuerdo que antecede, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia RESOLVIÓ: Declarar improcedente el recurso interpuesto, con costas.

Registrarlo y hacerlo saber.

Con lo que concluyó el acto, firmando el señor Presidente y los señores Ministros por ante mí, doy fe.

FDO.: GUTIÉRREZ-FALISTOCCO-GASTALDI-NETRI-SPULER-VIGO-Fernández Riestra
(Secretaria)