

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, possibilitaba la eventual recaudación de fondos para una finalidad distinta a la que presuntamente le había dado origen.

⁴² SPISSE, 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.