

## INFORME TÉCNICO N° 2/13

**TEMA:** Alcances del Derecho por Registro y Contralor de los Regímenes de Lealtad Comercial, Defensa de la Competencia y de los Derechos de Consumidores y Usuarios, y demás atribuciones municipales, respecto de las actividades especializadas de construcción N.C.P., excepto montajes industriales.

Vienen las presentes a raíz de la consulta efectuada a esta dependencia acerca de la gravabilidad de la actividad desarrollada por la empresa AA S.A., C.U.I.T. 30-XXXXXXXX-X, identificada bajo el código N° 452591 “*actividades especializadas de construcción N.C.P., excepto montajes industriales*”, en lo que refiere a los tributos contemplados en la normativa impositiva local que encuentran sustento en las divergentes manifestaciones del poder de contralor comunal, en virtud de que, si bien la mentada firma despliega gran parte de su actividad en la Ciudad de La Plata, su domicilio fiscal se halla constituido en el Municipio de BB.

### **I - ANÁLISIS Y FUNDAMENTOS**

Como primera aproximación al tema cabe destacar que, en un Estado organizado, todos los derechos, aun los que ascienden al rango de Derechos Humanos con reconocimiento internacional, son relativos y, por ello, susceptibles de ser reglamentados razonablemente y ser objeto de restricciones legítimas en su ejercicio, no quedando excluido de ello el derecho de trabajar.

Dicha limitación, como es sabido, se concreta a través del llamado poder de policía, el cual encierra una medida coactiva con arreglo a derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública. Esta facultad de limitar derechos o de imponer obligaciones, se traduce en poderes jurídicos que el ordenamiento atribuye al

Estado, a fin de hacer compatibles los derechos particulares con el bien común.

En este orden, las municipalidades cuentan con atribuciones suficientes para reglamentar actividades prestacionales con el fin de salvaguardar el ornato, la salubridad pública y aún la convivencia social, ejerciendo a tal efecto la potestad de imposición, en tanto, los servicios retribuidos a través de las tasas comunales, son prestados en virtud del ya mencionado poder de policía de las mismas.

De conformidad con esta postura, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires ha expresado que “...*las municipalidades pueden gravar el ejercicio de cualquier industria, comercio, profesión, oficio o negocio con un derecho por inscripción, contralor, seguridad e higiene que se liquide en proporción al monto del capital en giro o a los ingresos del contribuyente...*” (SCBA, junio 26-1962, ED 6-857).

En tal sentido, esta Comuna, haciendo uso de las facultades que le han sido conferidas tanto legal como constitucionalmente, ha establecido el Derecho por Registro y Contralor de los Regímenes de Lealtad Comercial, Defensa de la Competencia y de los Derechos de Consumidores y Usuarios, y demás atribuciones municipales, el cual conforme al artículo 150 del Código Tributario de La Plata, Ordenanza N° 10.993, deberá ser abonado por “*aquellos contribuyentes que por su modalidad operacional desarrollen en jurisdicción del Municipio las actividades previstas en el artículo 259 (...) sin contar con establecimiento, o cuando fuera ejercida en espacios físicos de titularidad de terceros o en espacios públicos, (...) de conformidad con las alícuotas y mínimos contemplados en el Título V de la Parte Impositiva*” de dicho cuerpo.

Del precitado artículo se desprende que el cobro de la gabela objeto del presente, es independiente del tipo de gestión empresaria que el contribuyente realice, ya que se torna aplicable por el sólo hecho de desarrollar actividades comerciales, industriales, profesionales o de servicios dentro de los límites del municipio y como respuesta a los servicios de inscripción, registro, autorización, permiso, licencia, inspección y/o control, que éste organiza con miras al contralor y vigilancia acerca del cumplimiento de la Ley N° 24.240, de Defensa del Consumidor, la Ley N° 22.802, de Lealtad Comercial, y la Ley N° 25.156, de Defensa de la Competencia, y demás competencias en materia de seguridad asignadas al mismo.

Ello así por cuanto, “...*de conformidad a lo dispuesto en los arts. 190, 192 inc. 4° y conc. de la Constitución Provincial, las autoridades municipales no sólo tienen la facultad sino el deber de actuar en protección de los consumidores y usuarios (v.gr., 43 inc. "c", Ley 24.240)...*” (Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Expediente 2724-1312/03).

Por añadidura, y en lo que refiere a Defensa de los Consumidores, la

norma regulatoria nacional, en su artículo 41, dispone que las provincias actuarán como autoridades locales de aplicación, ejerciendo el control, vigilancia y juzgamiento de dicho régimen, en cumplimiento del marco legal vigente; mientras que, por su parte, el Código Provincial de Implementación de los Derechos de los Consumidores y Usuarios, Ley N° 13.133, establece que el procedimiento para la inspección, comprobación y resolución de las infracciones a la mencionada normativa, y sus normas reglamentarias, quedará a cargo de las comunas.

Tales preceptos resultan aplicables, asimismo, a la materia de Defensa de la Competencia, en tanto conforme a la precitada Ley N° 24.240, sus disposiciones se integran con las normas que regulen la relación de consumo, entre las que explícitamente se menciona a la Ley N° 25.156, reconociéndosele a esta última el carácter de complementaria de aquella. Circunstancia que es tenida en miras por el legislador provincial al encomendar a los municipios, por medio de la referenciada Ley N° 13.133, todas las facultades que emerjan de ella y de su normativa complementaria.

Finalmente, en lo que respecta al régimen de Lealtad Comercial, el artículo 13 de la Ley N° 22.802, instituye como autoridades locales de aplicación a los gobiernos provinciales, los cuales podrán delegar sus atribuciones en los gobiernos municipales, prerrogativa que ha sido ejercida por la Provincia de Buenos Aires por medio del Decreto N° 6.962/85.

En este punto no puede dejarse de remarcar que, la propia Constitución Nacional en su artículo 42 reconoce los derechos de los consumidores y usuarios a *“...la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno...”*, poniendo en cabeza de las autoridades competentes la obligación de proveer *“...a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales...”*, axioma recogido de manera conteste por el artículo 38 de la Constitución Provincial.

Desde esta óptica, y en atención a la normativa específica reseñada *ut supra*, es dable afirmar que, la hipótesis de incidencia del derecho analizado comprende a la totalidad de las acciones desplegadas por este Municipio que tienen por finalidad inmediata la ejecutoriedad de dicha manda constitucional, propendiendo así a la protección y promoción de los derechos de los usuarios y consumidores; el contralor y vigilancia del normal desenvolvimiento de las relaciones de consumo -que abarca no solamente

cuestiones de buena fe en la contratación, sino también aspectos de seguridad y salubridad en las condiciones de la prestación a efectuar-; a la prevención de los riesgos que pudieran derivar de aquella; y al monitoreo de las prácticas comerciales para la detección de actos y conductas anticompetitivas que pudieran limitar, restringir o distorsionar la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en el mercado, e impliquen un perjuicio para el interés general.

En dicho marco, cabe afirmar que la actividad desplegada por la comuna en la materia, resulta por demás amplia, abarcando actuaciones preventivas, de control y de investigación y juzgamiento, a fin de garantizar a la población toda que aquellas actividades comerciales, industriales o de servicios, que se desarrollen en el ejido municipal sin contar con establecimiento o espacio físico propio, cumplimentan los estándares mínimos en cuanto a seguridad, salubridad, higiene y buena fe en la contratación, dinámica comercial y competencia, que se les requieren a prácticas similares en las que sólo difiere el ámbito de prestación.

Así pues, las actuaciones preventivas involucran tanto la concientización de los consumidores y usuarios -a través de programas de formación y educación que les permitan conocer sus derechos y obligaciones y los mecanismos instituidos para hacerlos valer y canalizar su defensa-, como las prácticas estatales encaminadas a asegurar la identificación certera e idoneidad técnica de quienes resultan proveedores, conforme al artículo 2° de la Ley N° 24.240, las condiciones de seguridad y salubridad de las prestaciones a efectuarse, y el cabal cumplimiento de aquello que las partes hubieran estipulado.

Por su parte, y en lo que refiere a las facultades de contralor del cumplimiento de los referidos sistemas, pueden mencionarse las atribuciones comunales para la verificación de la calidad de los servicios y productos; de los precios pactados o establecidos; de las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la contratación; de la precisión, veracidad, objetividad y detalle de la información brindada a los "clientes"; de las ofertas que efectúen los proveedores; de las condiciones de trato digno y equitativo, sin discriminaciones ni arbitrariedades, para con los consumidores o usuarios; de la inexistencia de publicidad engañosa, que pudiera inducir a error al destinatario o afectar su comportamiento económico; de la buena fe en la dinámica comercial y la ausencia de conductas fraudulentas; de las condiciones de seguridad y salubridad ínsitos en el desarrollo de la actividad; y de la lealtad en la práctica comercial, los cuales se patentizan en los controles e inspecciones periódicas que se llevan adelante por las áreas competentes.

Finalmente, las potestades comunales en la materia incluyen la intervención en la investigación, juzgamiento y sanción de conductas contrarias a dichos

Corresponde expediente N° 4061-XXXXXXXX/13

regímenes, habiéndose creado a tal efecto, por Decreto Municipal N° 1.089/04, una Oficina Municipal de Defensa del Consumidor para la recepción, comprobación, verificación, determinación y sustanciación de faltas o denuncias de infracciones a aquellos; y un Juzgado Municipal de Defensa del Consumidor, especializado en la materia, que se encarga de la puesta en marcha de procedimientos eficaces para la resolución de los conflictos que pudieren generarse, así como también de la aplicación de las penalidades a que hubiere lugar.

En este punto, resulta prudente clarificar que, si bien los mecanismos instituidos para el aseguramiento y amparo de los mencionados derechos resultan gratuitos para los consumidores o usuarios, en tanto constituyen la parte débil de la relación de consumo, ello no impide que las actividades encaminadas a la verificación del desarrollo regular de aquella -así como la detección, juzgamiento y sanción de las infracciones que correspondieran como consecuencia de las irregularidades o incumplimientos que se pudieren cometer- se encuentren solventadas por quienes se consideran proveedores conforme a las previsiones del artículo 2° de la Ley N° 24.240.

Resultando en esta instancia de especial aplicación la inveterada doctrina legal emanada de los decisorios de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en cuanto a que *"...desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él..."* ("Laboratorios Raffo S.A. c/ Municipalidad de Córdoba" CSJN).

De lo que antecede, puede desprenderse que las actividades estatales dirigidas al contralor del cumplimiento de los mencionados regímenes de protección, en función de las cuales se exige el pago del derecho bajo análisis, no se brindan sobre la radicación del sujeto, sino en consecuencia de ésta, dado que, por doctrina legal del Supremo Tribunal Nacional, el servicio no necesariamente debe ser prestado sobre un bien del contribuyente, sino que también puede serlo sobre un acto (individualizado) del mismo (Fallos 234:663 "Banco de la Nación c/ Municipalidad de San Rafael" de 1956; 236:22 "De Gregorio Vda. de Cipriano, Cándida, y otros" de 1956; 251:222 "Municipalidad de San Lorenzo c/ Yacimientos Petrolíferos Fiscales" de 1961; 259:413 "Municipalidad de Santa Fe c/ Marconetti Ltda. S.A." de 1964; 312:1575 "Compañía Química S.A. c/ Municipalidad de Tucumán s/ recurso contencioso - administrativo y acción de inconstitucionalidad" del 05/09/1989; 325:1370 "Hidroeléctrica Tucumán S.A. c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa" del 11/06/2002; 329:792 M.372.XXXIX "Massalín Particulares S.A. c/ Tierra del Fuego, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" del 21/03/2006; 331:1942 "Mexicana de Aviación S.A. de CV c/ Estado Nacional" del 26/08/2008, entre muchos otros).

En este orden, y retomando los lineamientos seguidos por esta área de asesoramiento en el Informe Técnico N° 3/12, a cuyos fundamentos remitimos por razones

de brevedad, puede afirmarse que el derecho estudiado se aplica a aquellos supuestos en los que un sujeto *“ejerce actividad lucrativa dentro de la zona competencial de esta comuna, sin contar con un establecimiento propio, un espacio adaptado que se asimile al mismo, o una operatoria y logística dentro de su residencia”*; siendo éste el caso de la firma que genera la consulta traída a conocimiento de esta Dirección, en tanto la misma de halla radicada en otra jurisdicción, pero desempeña gran parte de su actividad en este Municipio.

Desde este norte cardinal, y dado que el ejercicio de cualquier actividad industrial, comercial, o de servicios, lógicamente, siempre se efectúa en algún espacio o lugar, y sobre algún soporte físico, es dable sostener que de materializarse tales actividades en el ámbito comunal, resulta indiscutible el sustento territorial que justifica la imposición tributaria.

Dicha tesis se ve reafirmada por la arraigada doctrina de la Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del 18/08/77, en lo que refiere a tributos de similares características al aquí estudiado. Valga como ejemplo la Resolución N° 19/07, en la que dicho órgano ha considerado viable el cobro de un gravamen por parte de la Municipalidad de Avellaneda, a una empresa proveedora de servicios de seguridad y vigilancia a clientes, en el ámbito de sus respectivos domicilios, quedando dicha firma alcanzada por las previsiones del registro de actividades establecido obligatoriamente para los prestadores de servicios o quienes ejerzan actividad lucrativa, en el ámbito de aquel partido, que carezcan de oficina comercial.

En este esquema de análisis, y como corolario de lo hasta aquí desarrollado, es dable afirmar que en el caso bajo estudio esta Comuna, en uso de las atribuciones que le han sido delegadas, ejerce su poder de vigilancia principalmente sobre la relación de consumo que se establece entre la empresa foránea y los vecinos del Municipio que contraten los servicios prestados por aquella -y las posibles derivaciones de este vínculo-, así como también sobre las diversas aristas involucradas en los referidos sistemas protectorios, tales como podrían ser la realización de publicidad engañosa, la verificación del cumplimiento de las condiciones de seguridad y salubridad en el desarrollo de la actividad, el control sobre los precios y las ofertas, o la demostración de conductas que pudieran implicar una competencia desleal con las compañías locales, verbigracia; garantizándose entonces la observancia de los mismo parámetros que se le exigen a las entidades radicadas en esta jurisdicción que desempeñan actividades semejantes.

Para concluir con el análisis de la cuestión traída a estudio de esta área técnica, es del caso mencionar que, el Convenio referenciado prevé -para aquellos supuestos en los que un obligado desarrolle su actividad en más de una jurisdicción- un sistema especial de reparto, entre las diversas comunas involucradas, de la base imponible

a considerar para la liquidación de los tributos correspondientes.

Así pues, ante la comprobación fehaciente de tales supuestos, como resultado de la aplicación de las normas contenidas en el mentado acuerdo, se habilita a los municipios a la percepción de gravámenes sobre los comercios, industrias o actividades ejercidas en el respectivo ámbito jurisdiccional, pero solamente respecto de la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos.

Concordantemente, el artículo 157 del Cuerpo Tributario Municipal, dispone que aquellos contribuyentes que desarrollen actividades en dos o más comunas, deben declarar sus ingresos conforme a lo regulado en el aludido artículo; estableciéndose así un procedimiento de distribución que permite la determinación del monto imponible atribuible a esta Municipalidad.

En este marco, el derecho a asignarse una parte de los ingresos del contribuyente en función a las ganancias y erogaciones habidas en el Municipio por el ejercicio de la actividad en él desplegada, se ejerce tomando en consideración las disposiciones del precitado Convenio, en cuanto a los coeficientes de ingresos y gastos, por aplicación de los artículos 2º a 5º de aquél, idéntico mecanismo al utilizado para la obtención de dichos coeficientes respecto de los Fiscos provinciales.

En síntesis, en la medida en que se encuentre debidamente acreditado que el sujeto obligado al pago de la gabela en cuestión desempeña actividades en más de una jurisdicción, esta Comuna tiene derecho a atribuirse la porción de base imponible que prevé el artículo 2º del Convenio Multilateral, en función a los ingresos y gastos habidos en el Municipio por el ejercicio de la actividad en ella desplegada.

## **II - CONCLUSIÓN**

Por todo lo expuesto precedentemente, esta dependencia entiende que, dado que no existe actividad humana posible que no se cumpla en un espacio y en un tiempo, al haberse acreditado la realización de una actividad comercial, y/o de servicios, en el ámbito territorial de este Municipio, la pretensión tributaria no puede ser enervada so pretexto de la falta de sustento territorial del tributo; quedando entonces, el principio de territorialidad suficientemente satisfecho con el ámbito espacial de actuación del contribuyente, es decir, desarrollar una actividad en el ámbito del ejido municipal.

Así, y en la misma inteligencia desplegada en los párrafos que anteceden, como consecuencia del desarrollo de tales actividades en el ejido comunal, las

mismas caen bajo el poder de vigilancia y juzgamiento, delegado a este Municipio, en lo que respecta a la observancia de las disposiciones que integran el sistema de Lealtad Comercial, Defensa de la Competencia y de los Derechos de Consumidores y Usuarios, y demás atribuciones municipales vinculadas a la materia, debiendo como derivación necesaria de ello abonar el Derecho pertinente.

Consecuentemente, correspondería llevar adelante las acciones necesarias para materializar su inscripción ante este Organismo de Recaudación, efectuando la liquidación y/o determinación de los períodos adeudados, así como la instrucción del procedimiento sumarial ante las infracciones que se hubieren detectado.

Finalmente, y considerando que el Código Tributario Municipal ha buscado respetar el modelo de liquidación seguido por el Convenio Multilateral del 18/08/77 con el objeto de unificar el tratamiento a otorgarle a quienes desarrollen actividad intermunicipal, el sujeto bajo análisis, deberá acreditar su radicación en la localidad de BB y el efectivo pago del gravamen análogo que la misma le requiera por el ejercicio de la actividad en su jurisdicción, a efectos de lograr una reducción de la base a considerar para el pago del Derecho aquí tratado, en esta comuna.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORAMIENTO TRIBUTARIO Y CATASTRAL**

LA PLATA, 28 de enero de 2013.-

GF.-