



Resolución N°: 046/2023

Visto La Ley Orgánica de Comunas de la Provincia de Santa Fe; Ley 25675 de presupuestos mínimos de gestión sustentable y adecuada del Ambiente; 1092-22 y sus mod. 1095/22 y 1110/22, de reglamentación de los NFU; La Ordenanza Fiscal Tributaria; La Resolución N° 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable; Ley Provincial 13055 y Decretos 2151/2014 de la Provincia de Santa Fe; el recurso de reconsideración de Pirelli Neumáticos S.A.I.C (indistintamente Pirelli o el contribuyente en adelante), CUIT N°: 33-50223253-9, DOMICILIO: SUIPACHA N° 1111 - PISO 2º, CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, recepcionada en la Comuna de Máximo Paz contra la Resolución N° 042/2023 (Liquidación N°00005543-001), en fecha 11/10/2023; el Dictamen legal que antecede, que forma parte en un todo de los considerandos de la presente, sin perjuicio de las transcripciones parciales que se hagan; y

CONSIDERANDO:

Que el recurso desde el punto de vista de la legislación de fondo, es improcedente, siendo en el marco de la Ley Provincial Orgánica de Comunas, la Comuna de Máximo Paz articula su Ordenanza Fiscal Tributaria. Se dicta Resolución N° 042/2023 e interpone contra esta última el Recurso de Reconsideración.

Que, en su escrito impugnatorio manifiesta que no existe un servicio individualizado prestado a Pirelli, atento no existir una prestación individualizada por parte del Comuna a la misma. Arguye que se trata de una prestación que por vincularse al cuidado y desarrollo sustentable del ambiente, naturalmente esta destinada a favorecer a la comunidad en su conjunto.

Que conviene iniciar el recorrido afirmando que la ejecutoriedad de los actos así dictados comienza a partir de la notificación de los mismos, fuera cual sea la forma de dicha notificación, la que no está cuestionada –todo lo contrario, fue reconocida expresamente- por la reclamante en el escrito que acá se responde.

Que, antes de continuar el recorrido del rechazo de los agravios vertidos en la impugnación, cabe significar que LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS GOZAN DE PRESUNCIÓN DE LEGITIMIDAD, presunción que implica que el acto ha sido emitido conforme a derecho, por lo que debe ser cumplido en tanto el mismo no sea declarado inválido, o no se lo suspenda en sede administrativa o judicial.

Que ese principio del derecho administrativo se encuentra bastante reconocido por la Jurisprudencia que aplica en esta regla ha establecido que "... quien cuestione la legitimidad del acto debe alegar y probar su ilegitimidad." (Pulslenik, Fallos 293:133).

Que contrariamente a lo que manifiesta el contribuyente, el servicio se creó, se articuló y se comenzó a implementar con la inspección de todas y cada uno de los NFU y en cumplimiento de la Ley Nacional General de Medio Ambiente y la Resolución N° 523/2013 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. De estos textos se permite extraer tal conclusión, en tanto los servicios indicados tienen por finalidad el resguardo del bienestar general de la población antes que proporcionar una ventaja o beneficio individual al contribuyente, siempre que éste ejercite una actividad que guarde atinencia con el servicio instituido por el municipio. Todo esto en concordancia con el Fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación



Que, en función a esto, no estamos en presencia de un Acto Administrativo, sino a actos de procedimiento que llevarán a la Comuna a la formación del Acto. En consecuencia, no hay posibilidad de vicios en la liquidación en su procedimiento (acto de la administración).

Que la liquidación es válida porque se emitió en cumplimiento de las disposiciones vigentes en el Ordenamiento Jurídico para la formación de un acto administrativo. En este punto cumplieron el procedimiento (reglado) y la forma que si servirán luego, para llegar al acto administrativo (Resolución determinativo), pero se reitera que estamos frente a un acto de administración, que llevan a la formación del acto por lo este aspecto en que la liquidación sería nula porque no obraría un acta con la presunta cantidad existente, carece de validez por carecer de prueba fehaciente y porque la actividad estatal se realizó conforme a derecho, salvo prueba en contrario, que no efectúa en el descargo.

Que la exigencia de un proceder para la determinación (liquidación) no es requisito formal, y no es la única forma de verificación, porque si la administración expresa que esos bienes (NFU) obran en el lugar pertinente, es porque así lo es.

Que en ningún momento se apartó la comuna del procedimiento reglado para la posterior emisión del acto, en el que se configura la Voluntad de la administración, ostensible en el acto administrativo, por lo que no existe vicio en el procedimiento que tenga relación al Acto Administrativo que necesaria e inexorablemente deberá dictarse. No existe violación de los principios básicos.

Que un principio básico del derecho "Nullum in culpa sua turpitudinem alegum est" adagio latino receptado en nuestro derecho desde el Derecho Romano. El propio contribuyente admite que en la notificación de la Comuna que se le otorgó un plazo para el ejercicio de su derecho de defensa, de control y de confrontación con la administración, que este le fue debidamente notificado para constatar el servicio; y vemos que no lo ejerció, solo se limita a un cuestionamiento formal.

Que la Comuna cuenta con facultades constitucionales para el dictado de la Ordenanza. La Constitución Nacional, en su art. 121 reconoce facultades no delegadas por las provincias, quienes al dictarse la Constitución eran las que detentaban el Poder, en contraposición del poder que sí fue expresamente delegado no lo puede ejercer las provincias en virtud del Art. 126.

Que en el Art. 123 de la misma Constitución, reconoce que cada provincia dicta su propia Constitución en el cual debe garantizar el principio de autonomía Municipal. El artículo 41 de la CN, hace suya para la protección del medioambiente, la facultad Federal de "...dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección..." y para las provincias "...las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales..."

Que no existe otra interpretación posible al Art. 41 de la CN (que por otra parte es el que reconoce el Derecho "...a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo..."), como de facultades o poderes concurrentes entre la Nación y las Provincias, por lo que es absurdo el argumento de PIRELLI en relación a que quien debe legislar al respecto es la Nación.

Que, asimismo, las Ordenanzas dictadas por la Comuna de Máximo Paz se encuentran en concordancia con la Resolución N° 523/2013 de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación sobre los neumáticos "fuera de uso" y "de desecho" y el tratamiento que debe darse contemplando que sucede cuando no son gestionados adecuada y sustentablemente y como representan un relevante impacto de contaminación o daño



de Kioto, Japón, el 11 de diciembre de 1997, y aprobados por las Leyes N° 24.295 y N° 25.438 respectivamente, y Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) controlados por el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes firmado en la ciudad homónima, Reino de Suecia el 22 de mayo de 2001, aprobado por Ley N° 26.011.

Que, con respecto a los riesgos a la salud pública, los neumáticos de desecho son albergue para roedores y criaderos de insectos como los mosquitos que transmiten el dengue y la fiebre amarilla, si no se manejan en la debida forma.

Que el manejo en forma sustentable reviste un problema complejo pero necesario de abordar y regular, no sólo por la relevante cantidad de desecho generado, sino particularmente por tratarse de un residuo constituido de múltiples componentes como caucho, aceros y fibras, con propiedades físicas y químicas complejas cuya biodegradación implica un plazo prolongado de años.

Que la República Argentina participó activamente de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil durante el mes de junio de 2012 conocida como Río+20, donde se consensuó el Documento final de la Conferencia "El Futuro que Queremos", posteriormente adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución N° A/RES/66/288 del 11 de septiembre de 2012. En este documento se destaca la Sección "Productos Químicos y Desechos" numeral 218 que expresa: "Reconocemos la importancia de adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida y de seguir elaborando y aplicando políticas para lograr un uso eficiente de los recursos y una gestión de los desechos ambientalmente racional. En consecuencia, nos comprometemos a seguir reduciendo, reutilizando y reciclando (las 3 erres) los desechos y a aumentar la recuperación, de energía procedente de desechos con miras a gestionar la mayor parte de los desechos mundiales de manera ambientalmente racional y, cuando sea posible, utilizarlos como recurso. Los desechos sólidos, como los desechos electrónicos y los plásticos, plantean problemas particulares que se deben abordar. Pedimos que se elaboren y apliquen políticas, estrategias, leyes y reglamentos nacionales y locales amplios sobre la gestión de los desechos."; y el numeral 220 por el cual se establece "Reconocemos la importancia de hacer una evaluación basada en datos científicos de los riesgos que representan los productos químicos para el ser humano y el medio ambiente y de reducir la exposición humana y ambiental a los productos químicos peligrosos. Alentamos a que se desarrollen alternativas ambientalmente racionales y más seguras a las sustancias químicas peligrosas en los productos y procesos. Con tal fin, alentamos, entre otras cosas, a que se hagan evaluaciones sobre el ciclo de vida, se difunda información, se amplíe la responsabilidad de los productores, y se fomente la investigación y el desarrollo, el diseño sostenible y el intercambio de conocimientos, según proceda."

Que estos preceptos fueron incorporados en la Resolución N° 523/2013 en su Artículo Art. 3° — "La Gestión de Neumáticos deberá regirse por los lineamientos generales ambientales que se transcriben a continuación: a) Reducción de fuentes: la generación de los neumáticos de desecho y el descarte deberá prevenirse y minimizarse en términos de su cantidad y potencial de causar riesgos e impactos negativos significativos o daños al ambiente o la salud humana, mediante un adecuado diseño e innovación en los procesos productivos y los productos y sistemas adecuados de recolección para el tratamiento, valorización, y disposición final. b) Ciclo de vida integrado: los neumáticos deberán manejarse de manera tal que se prevengan y minimicen los riesgos, impactos negativos significativos y daños al ambiente o la salud humana durante todas las actividades que se desarrollen en su ciclo de vida (producción, uso, reutilización, reciclaje, valorización, tratamiento y/o disposición final). Esto se maximizará a través de la aplicación de las mejores técnicas disponibles (MTD) y mejores prácticas ambientales (MPA). c) Proximidad: el tratamiento de los neumáticos de



Que, respecto a la aplicación de la Resolución N° 523/2013, la doctrina en forma unánime dice: “la responsabilidad empresarial en cuestiones ambientales en particular y de sustentabilidad en general se ha extendido en los últimos tiempos desde el interior de su propio proceso productivo hacia la totalidad de la cadena de suministros de bienes y servicios que participan en el complejo entramado existente entre la extracción de una materia prima hasta que el producto llega a la góndola o al consumidor.

En el mismo sentido, en virtud del concepto de responsabilidad extendida del productor, esa responsabilidad tampoco termina al momento de la adquisición por parte del consumidor, sino que se extiende hacia la implementación de métodos para recuperar los residuos que el producto genere luego de su uso.

Este principio ponderado en diversas normas internacionales tuvo su primera acogida en la normativa nacional ambiental mediante la resolución de la Secretaría de Ambiente 523/2013, la cual se ocupó de regular la gestión de los neumáticos usados.” (cfr. Rinaldi, Gustavo – Sustentabilidad Ambiental)

Que Fonrouge, Julio C en su Publicación sobre DERECHO AMBIENTAL Y RESIDUOS PELIGROSOS, dice: “En igual orden, existen diversos proyectos de ley en trámite en el Congreso de la Nación que establecen regulaciones para residuos especiales de generación universal. En el suplemento diario DPI, la Dra. María Candela Nassi, señaló: “...en lo relativo a la gestión de neumáticos durante su ciclo de vida y particularmente neumáticos de desecho, muchos de los aspectos que mencionamos en el presente trabajo fueron desarrollados por la Resolución de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la Resolución SAYDS 523/2013”.

Que, en este sentido, incorporando normas tanto Nacionales como Internacionales y en miras al Art. 41 de Nuestra Constitución Nacional, y en virtud de la Ley N° 11.717 de MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE de la Provincia de Santa Fe y sus decretos reglamentarios (101/2003 y 827/00) esta Comuna dictó la Ordenanza que a usted le fue notificada.

Que en este sentido, la Provincia de Santa Fe ha dictado la Ley N° 13.055, donde en su Art. 14 establece “Las Municipalidades y Comunas son responsables de la gestión integral de los RSU, producidos en su jurisdicción, debiendo establecer normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la presente ley, estableciendo sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, minimizando los posibles impactos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”, Ley N° 11.717 “ARTÍCULO 1.- La presente Ley tiene por objeto: a) Establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población. b) Asegurar el derecho irrenunciable de toda persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la dignidad del ser humano. c) Garantizar la participación ciudadana como forma de promover el goce de los derechos humanos en forma integral e interdependiente. ARTÍCULO 2.- La preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente comprende, en carácter no taxativo: a) El ordenamiento territorial y la planificación de los procesos de urbanización e industrialización, desconcentración económica y poblamiento, en función del desarrollo sustentable del ambiente b) La utilización racional del suelo, subsuelo, agua, atmósfera, fauna, paisaje, gea, fuentes energéticas y demás recursos naturales, en función del desarrollo sustentable c) La conservación de la diversidad biológica y la gestión ecológica racional de la biotecnología d) La preservación del patrimonio cultural y el fomento y desarrollo de procesos culturales, enmarcados en el desarrollo sustentable . e) La protección, preservación y gestión



el desarrollo de las investigaciones científicas y tecnológicas orientadas al uso racional de los recursos naturales y a la protección ambiental. k) La educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y capacitación comunitaria. l) La orientación, fomento y desarrollo de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en las cuestiones ambientales. m) La coordinación de las obras, proyectos y acciones, en cuanto tengan vinculación con el ambiente, considerado integralmente. n) La promoción de modalidades de consumo y de producción sustentable. o) El desarrollo y promoción de tecnologías energéticas eficientes, de nuevas fuentes de energías renovables y de sistemas de transporte sustentables. p) El control de la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos. q) El seguimiento del estado de la calidad ambiental y protección de áreas amenazadas por la degradación. r) La minimización de riesgos ambientales, la prevención y mitigación de emergencias ambientales y la reconstrucción del ambiente en aquellos casos en que haya sido deteriorado por acción antrópica o degradante de cualquier naturaleza. s) La cooperación, coordinación, compatibilización y homogeneización de las políticas ambientales a nivel interjurisdiccional, y la gestión conjunta de ecosistemas compartidos orientada al mejoramiento del uso de los recursos naturales, el control de la calidad ambiental, la defensa frente a emergencias y catástrofes y, en general, al desarrollo sustentable.”

Que ninguna duda cabe de la FACULTAD/DEBER del Municipio de tomar medidas en el manejo de residuos, altamente contaminantes como los NFU, INCLUSO ES SIGUIENDO EL LINEAMIENTO JURISPRUDENCIAL EN EL QUE LA MISMA CSJN IMPONE A PARTIR DEL PRECEDENTE “MENDOZA” QUE EN SU APARTADO DICE: “15) QUE LA RECOMPOSICIÓN Y PREVENCIÓN DE DAÑOS AL AMBIENTE OBLIGA AL DICTADO DE DECISIONES URGENTES, DEFINITIVAS Y EFICACES.”

Que, sin perjuicio de ello, la protección que realiza nuestra Corte Suprema de Justicia, sobre el medio ambiente va más allá y así nos lo hace saber en un reciente fallo (Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental), considera el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, de equidad intergeneracional, progresividad y responsabilidad.

Que la Corte destaca que, resulta de aplicación no sólo los principios de política ambiental, sino también en especial el principio precautorio – art. 4 Ley N° 25675, que tiene jerarquía constitucional, y dos principios novedosos de la especialidad: el principio “in dubio pro natura” (Declaración de UIC, Congreso Mundial de Derecho Ambiental, Río de Janeiro, 2016) y el principio “in dubio pro aqua” (8° Foro Mundial del Agua, Brasilia, Declaración de Jueces sobre Justicia del Agua, 2018, Naciones Unidas/ UICN).

Que ESTA MISMA CONCEPCIÓN SE REPITE EN TODO EL PAÍS, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe en el fallo: Séptima Región S.A. c. Provincia de Santa Fe s/ recurso contencioso administrativo s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad • 11/06/2020 - “...el Tribunal recordó que tanto las provincias como los municipios pueden establecer mayores niveles de protección, esto es, estándares más rigurosos o severos para conseguir así la “optimización de la protección ambiental” y destacó que las autoridades provinciales o municipales tienen incumbencia para legislar sobre su jurisdicción atento lo cual se encuentran facultadas para prohibir o restringir una actividad en el ámbito de su competencia, en salvaguarda del interés público de todos sus habitantes.[-] Especialmente, en cuanto al ejercicio del Poder de Policía municipal en la materia, los Camaristas señalaron que dicha potestad era ejercida para atender los problemas del ambiente municipal, en general, “problemas de contenido urbano: ruidos, residuos



interfieran con la regulación nacional de contenidos mínimos exigibles o la ley provincial de similar naturaleza, por resultar ello compatible con las prescripciones de la Constitución...”.

“Al respecto del poder de policía municipal/comunal, esta Corte en otros precedentes sobre la materia determinó que si la cuestión excedía el ámbito comunal y se encontraba regulada por otra instancia estadual —en el caso, la Provincia—, el municipio conservaba su Poder de Policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución provincial y la Ley Orgánica de municipalidades, debiendo coordinar su ejercicio; 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.” (el remarcado es propio).

“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.”

“Más específicamente en cuanto a las atribuciones medioambientales, cabe mencionar el precedente “Sanitek” (A. y S. T. 183, ps. 189/225, 29/10/2002), en el cual este Tribunal, 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 circumscripta para dictar normas en orden a una eficaz protección del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no solo 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, CN) 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, CN) predicen 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. CSJN, Fallos: 320:621, “Telefónica de Argentina c. Municipalidad de Chascomús”).”

“...Lo expuesto al respecto por la Cámara resulta acorde al principio general “in dubio pro ambiente”, que enseña que ante la duda en la interpretación de una norma o para el tema específico que abordamos de una prueba, debe prevalecer aquella que privilegie los intereses de la sociedad, esto es, la defensa del ambiente y la salud, cobrando este principio vital importancia ante las situaciones de incertidumbre científica, ya que su fundamento radica en la precaución, como método de evitar posibles consecuencias dañosas —muchas de ellas irreversibles— y es una proyección procesal de la tutela constitucional establecida en el artículo 41 de nuestra Carta Magna. [-]

En efecto, al tratar la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos impugnados, los Camaristas puntualizaron, sobre la base del principio precautorio de jerarquía legal (art. 4, ley 25.675)...”

Que lo citado corresponde al voto unánime de la Corte Suprema de Santa Fe en el fallo, Séptima Región S.A. c. Provincia de Santa Fe s/ recurso contencioso administrativo s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad • 11/06/2020.-

Que, profundizando aún más sobre el paradigma ambiental, vemos que dice la doctrina más especializada: “El denominado “paradigma ambiental” implica una visión jurídica distinta que la clásica. El “paradigma ambiental” implica reconocer como sujeto de derecho a la naturaleza y a la sociedad. Aquel parte de lo colectivo y no de lo individual. A partir de la aparición del “paradigma ambiental” o del “paradigma de la sostenibilidad”, están en revisión,



“El paradigma ambiental opera como un metavalor; en el sentido de que es un principio organizativo de todos lo demás, opera en el sustrato de las demás cuestiones y de otros paradigmas que se ven condicionados por el hecho o no de adoptarlo. Ello significa que el derecho concebido como “antropocéntrico” debe evolucionar hacia una concepción “geocéntrica”, que tenga como sujeto a la naturaleza. Asimismo, frente a los conflictos entre bienes pertenecientes a la esfera colectiva —ambiente— e individuales, debe darse primacía a los primeros” (Ver Lorenzetti, Ricardo Luis, ob. cit., ps. 426/427).

Que EL CONTRIBUYENTE PODRA APRECIAR QUE LA NORMA QUE IMPUGNA SE ENCUENTRA EN CONCORDANCIA CON LO DISPUESTO POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, POR TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DEL PAÍS Y POR LA DOCTRINA MAS IMPORTANTE EN MATERIA AMBIENTAL.

Que existe compatibilidad de la Ordenanza con las Constituciones Nacional y Provincial y la Ley de Medio Ambiente —que por otra parte es la Norma que cita en sus Vistos y Considerandos la Ordenanza y que, como vimos supra, es totalmente clara y directa al respecto. La Ordenanza no hace otra cosa que cumplir con las obligaciones que imponen las leyes a los gobernantes.

Que, sin perjuicio de ello, no es la vía intentada la apropiada para impugnar la validez o no de una Ordenanza, por lo que deviene también improcedente el remedio articulado por el administrado.

Que vale citar la jurisprudencia de Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I (CFedLaPlata) (Sala I) Fallo Concesionaria Vial Coviare S.A. c. Municipalidad de Avellaneda, Quilmes, Berazategui y Florencio Varela, Apartado VII “...El régimen municipal que los constituyentes reconocieron como esencial base de la organización política argentina, al consagrarlo como requisito de la autonomía provincial (art. 5° de la Const. Nac.) 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.

En tal sentido, son de índole típicamente municipal la observancia de normas relativas a la seguridad e higiene....

...Se tratan de materias ínsitas a la competencia municipal que no afectan la jurisdicción federal. En conclusión, no se encuentra acreditado ni siquiera con el grado de certeza requerido en la fase cautelar la verosimilitud en el derecho invocado, pues las ordenanzas impugnadas no sólo no se contrapondrían con la normativa constitucional y legal de rango superior.

Por otro lado, merece una consideración aparte el interés público comprometido; toda vez que el Municipio no hace más que ejercer preventivamente su legítimo poder de policía a fin de garantizar el bienestar y la seguridad de su comunidad...”

Que la Comuna de Máximo Paz, exigida por las normas constitucionales transcriptas, no puede ni debe quedar inmóvil ante la protección ambiental y debe velar por los vecinos de Máximo Paz y en concordancia con las leyes nacionales vigentes en materia Ambiental, las leyes de la Provincia de Santa Fe en materia ambiental, la Jurisprudencia de la Corte de Nacional en materia ambiental, esta comuna debe dar tratamiento a la disposición final de los NFU, o la Responsabilidad Extendida al Productor (o su sigla REP) pues bien, la Ordenanza se adapta a todos los preceptos legales.



Que la Comuna, exigida por las normas constitucionales, no puede ni debe quedar esperando la normatividad específica de algunas cuestiones como ser la Responsabilidad Extendida al Productor, o su sigla REP, de la cual argumenta que existe un proyecto de ley, pues bien, si la ley se dicta, la Ordenanza deberá (o no) adaptarse a la misma, pero será en alcances o extensión pero de ninguna manera se puede interpretar que la Ordenanza instituye o reglamenta la Responsabilidad civil Extensiva al propietario, sino que utiliza el concepto de la doctrina jurídica al respecto (como fuente de derecho) y en definitiva estatuye el servicio con dicho concepto, pero jamás "legisla" en materia civil, que sin duda no puede hacerlo.

Que, abocándonos a la responsabilidad extendida del productor, se destaca que los autores Matteri, Agustín y Nassi, María C. (estos últimos siguiendo los preceptos de la Corte suprema) analizan LOS PRINCIPIOS ESPECÍFICOS EN EL DERECHO DE RESIDUOS POST-CONSUMO, y siguiendo el análisis de los fallos y nuestra normativa ambiental concluyen que el ambiente es un bien público y colectivo. La tragedia de los bienes públicos y colectivos que ya exponía Harding se puede traducir en lo siguiente: los efectos adversos de la utilización ilimitada e irrestricta de los recursos naturales son tolerados tanto por los responsables de las actividades económicas que generan los daños, como los que no.

"Los precios relativos del mercado difieren de los precios socialmente óptimos, existiendo por lo tanto incentivos económicos a "sobre-utilizar" el ambiente. La diferencia entre esos precios da la pauta de la existencia de una externalidad que recae sobre toda la sociedad."

"La existencia de esta externalidad económica, social y ambiental fue lo que llevó a los gobiernos a desarrollar instrumentos regulatorios novedosos como mecanismos para internalizar los costos, como la responsabilidad extendida del productor. Extender la responsabilidad ambiental de los productos a la etapa post-consumo funciona como un instrumento de mercado que incentiva a las empresas que producen bienes de impacto "diferido" a tomar iniciativas para mitigar las externalidades sobre el ambiente, internalizando los costos."

"Tradicionalmente, la gestión de los residuos post-consumo era llevada a cabo íntegramente por los Estados municipales a través de sus estrategias de GRSU. El crecimiento exponencial de los residuos sólidos urbanos, sobre todo en las grandes urbes de los países industrializados, generó la necesidad de cambiar esa externalización de costos en cabeza de los contribuyentes en general, exigiéndose la internalización de ellos por los responsables primarios: los productores. Esto generó las herramientas necesarias para la creación de un mercado emergente que verdaderamente refleja los impactos ambientales del producto y en el que los consumidores pueden tomar sus decisiones de consumo acordes a dichos impactos (OECD, "Extended...", cit.)."

Que no es difícil vislumbrar la relación con el principio rector "contaminador-pagador" —PCP, o principio de responsabilidad—. La hermenéutica de la REP reside en la inteligencia de que no corresponde que la gestión de un residuo la pague de manera indiscriminada un contribuyente que no lo generó (ni menos si no se benefició con el producto originario), del mismo modo que quien sí lo generó. El productor debe internalizar el costo de gestión del residuo post-consumo en su producto, más allá de que luego se traslade al precio. Lo que no puede pasar es que termine pagando quien no lo generó, ni tampoco lo utilizó a ese bien, ni menos un consumidor que claramente tiene una actitud más ambientalmente responsable.

Que tampoco puede pagarlo el ambiente. La OECD/OCDE expresa que, en la práctica, las señales de precios asociadas a la aplicación del PCP en diferentes puntos de la



Que, en otras palabras, este instrumento jurídico prescinde de la propiedad actual y futura del producto y sus residuos, para colocar en cabeza del creador del riesgo primigenio y/o quien tiene el mayor control sobre la cadena de consumo (definiendo precios, materiales, etc.) la responsabilidad de los impactos ambientales durante todo el ciclo de vida.

Que la REP se define como el traspaso total o parcial de la responsabilidad física o financiera por la gestión de los residuos post-consumo, desde el estado hacia los productores. Así, se entiende que existen dos elementos capitales en la construcción de este principio:

1) El traspaso de la responsabilidad hacia "arriba" (productor) y "afuera" de las municipalidades;

2) La providencia de un incentivo para que los productores incorporen consideraciones ambientales durante el diseño de sus productos.

Que Productor no significa necesariamente quien produce el material que luego será residuo post-consumo, sino quien tiene el dominio de la cadena de consumo y puede influir más eficazmente en los restantes eslabones de ella (por ejemplo, importadores), en este caso, tampoco podemos olvidar la solidaridad que existe entre aquellos y que podrá repetirse entre los mismos.

Que este instrumento jurídico de vanguardia, utilizado en los países más industrializados y receptado por los países emergentes, mejora radicalmente los porcentajes de reciclaje, recuperación y valorización de residuos, y su eventual reutilización (las tres "R"). Al cargar con la etapa post-consumo, los productores deben internalizar el costo de gestión de residuos y por lo tanto se ven motivados a mejorar el diseño sustentable de los materiales utilizados y al desarrollo de mejores técnicas disponibles. Quien internalice el costo más eficientemente podrá ser más competitivo y vender su producto más barato. Así, se apuesta a prevenir impactos ambientales y el colapso de rellenos sanitarios y basurales a cielo abierto, incentivando a las empresas a autorregularse ambientalmente.

Que, para entender un poco el concepto de la REP (ya antes indicado por la doctrina Nacional), se amplía el concepto en materia internacional, íntimamente relacionado con los enfoques de sustentabilidad y Responsabilidad Social Extendida. Este término fue oficialmente presentado por los autores Lindhqvist y Lidgren (Suecia) en el informe "Modelos para la responsabilidad extendida del productor" para el Ministerio de Medio Ambiente de Suecia en el año 1990 (Lindhqvist y Lidgren, 1990). Posteriormente al concepto se le dio un matiz legal, como principio ambiental. Lindhqvist (2000) define la REP como: 'Un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. [...] La responsabilidad extendida del productor (REP) es implementada a través de instrumentos políticos, administrativos, económicos e informativos (p. 154).

Que el concepto de REP ya se aplica con éxito en cuestiones análogas, como por ejemplo en las leyes de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N° 25.612 y de, alguna manera, también en la de Defensa del consumidor N° 24.240. En la primera de ellas ya se regula, como presupuesto mínimo de protección ambiental, (Art. 1º) la gestión integral de residuos de origen industrial, esta ley dice: "ARTICULO 9º. Se considera generador, a toda persona física o jurídica, pública o privada, que genere residuos industriales y de actividades de servicio, conforme lo definido en el artículo 1º. ARTICULO 10. — La responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales es del generador. ARTICULO 11. — Los generadores de residuos industriales



disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente. El transporte se efectuará mediante transportistas autorizados, conforme el artículo 23. e) Reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos.”

Que todo el recorrido normativo es conforme a la Ley N° 25.675 POLITICA AMBIENTAL NACIONAL y en concordancia al Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Que como el contribuyente puede apreciar, la potestad tributaria en nuestro país está constituida por una reunión de unidades autónomas -provincias- que son preexistentes a la Nación, de ahí deriva que las provincias tengan (en teoría) la generalidad de las facultades tributarias, pues conservan todo poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal (art. 121 CN). En cambio, la Nación sólo tiene facultades que resulten de la delegación expresa efectuada por la Constitución (cfr. Héctor Villegas, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Edición Depalma, pág 289).

Que las comunas son entidades administrativas nacidas de la delegación de poderes provinciales (aunque preexistentes conforme propio reconocimiento de la Carta Nacional) y, “...ejercen el poder fiscal derivado, puesto que éste emerge de una instancia intermedia, constituida por las normas provinciales en uso de la atribución conferida por el art. 5 de la Constitución” (cfr. García Vizcaíno, Catalina, "Los tributos frente al federalismo. Puntos de partida y recomendaciones para la reforma constitucional", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1975, p. 299).-

Que, sobre esa base, es indudable la facultad de las provincias y por ende de los municipios/comunas de darse leyes y ordenanzas de impuestos locales que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad (art. 5 y 123 C.N), sin más limitaciones que las enumeradas en el Art. 126 de la Carta magna.

Que esas facultades no pueden ser invalidadas salvo, obviamente, cuando tal atribución de modo expreso con prohibiciones específicas que surgen de la propia Constitución Nacional o de las atribuciones del Congreso de la Nación delegadas expresamente por los propios estados provinciales a la Nación.

Que el servicio que se presta no es teórico, sino real y efectivo y culmina, para tranquilidad de PIRELLI (cuya conducta y manifestaciones plasmadas en su recurso impugnatorios, demuestran que mucha Responsabilidad Social Empresaria no tienen, a pesar que la conocen no tienen; claramente no les importa cómo y cuánto contaminan sus productos, sino que su accionar, es todo lo contrario, en lugar de colaborar con el Servicio y, en su caso, mejorarlo –acortando tiempos de almacenamientos transitorios, aportando o promoviendo una trazabilidad superior, por ejemplo, ofreciendo incorporar tecnología para su individualización como códigos de barra, etc. no, pretende suspender la aplicación de la Ordenanza y por supuesto, desentenderse del pago del Servicio de disposición final, en fin, lamentable actitud empresarial).

Que no es cierto que PIRELLI, como invoca, esté sujeta sólo a normas federales y que no esté sujeta a regulaciones de índole comunal en la materia, por ende a la articulación de la Tasa, lo que no es así y su legitimidad ya fue analizada a la luz de la Constitución Nacional



no tener qué contradecir. Expresiones genéricas y vagas como las expuestas por el administrado no son sustento válido de la impugnación que pretende.

Que el resto es parte del acotado margen del ámbito de reserva de la administración que no necesariamente tiene que tener una relación directa entre el tributo y el costo del servicio, por lo que en este caso y, al no referir un carácter confiscatorio, no puede tener revisión jurisdiccional, menos de oficio. Solo basta decir en este aspecto que el servicio tiene un costo, mantenimiento del predio, traslados, mantenimiento de los NFU en condiciones hasta el traslado, contratación de la empresa para el traslado al Centro de Disposición final, el propio tratamiento y así la obtención del certificado de Disposición final, etc. por lo que el monto no es de ninguna manera irrazonable.

Que, frente a la existencia del presupuesto fáctico gravado, no es posible negar la normada prestación estatal con el pretexto de no ser alcanzado por ella, pues es del sustento legal la organización para el desenvolvimiento de la actividad y no del particular; En tal sentido ha dicho Giuliani Fonrouge: "no siendo posible rehusarse a su satisfacción una vez organizado el servicio respectivo, aunque éste no sea utilizado individualmente" ("Derecho Financiero", p. 1066). Y ello es absolutamente razonable si se repara en que la totalidad de los servicios estatales se estructuran tomando en consideración el interés general, y no el beneficio particular del sujeto obligado. El propio texto de la norma permite extraer tal conclusión, en tanto los servicios indicados tienen por finalidad el resguardo del bienestar general de la población -acá la preservación del Medio Ambiente y con la Salud Pública de la Sociedad y su perdurabilidad en el tiempo- antes que proporcionar una ventaja o beneficio individual al contribuyente, siempre que éste ejerce una actividad que guarde atinencia con el servicio instituido por la comuna.

Que, continúa explicando el citado autor, "la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado, siendo de notar al respecto, que la última parte del concepto no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una "ventaja" o "beneficio" individual, sino tan sólo, que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación, por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público constituido (desarrollo de alguna actividad, propiedad o uso de bienes, realización de gestiones o trámites, etc.) (Giuliani Fonrouge, Carlos, op. cit., p. 1065)."

Que, se aclara que no se considera a PIRELLI el generador directo de los NFU sino, en su caso, el responsable tributario de los mismos y quien aprovecha económicamente en la fabricación de los productos que, luego de su uso se convertirán en residuos. Entonces, no se ve por qué no se puede extender el reconocimiento de estos conceptos, que son para los residuos que se generan en el proceso de producción a los que a la postre se generen con los residuos producto de la finalización de la vida útil, de su utilización y consumo. Va de suyo que el centro de disposición final se encuentra en la Provincia de Santa Fe y cuenta con su aprobación. El porqué de que sea sólo el productor y/o importador el sujeto pasivo del tributo se trata sólo de una cuestión de política tributaria. Ahora, puede explicar PIRELLI, en su caso, ¿cómo se podría demostrar quién fue el consumidor que dejó de usar el neumático?, en su caso ¿a quién se lo compró?, la respuesta es una sola: "imposible de determinar". Sin producción/importación no hay consumo, sin consumo no hay comercio ni ganancia empresarial, y sin consumo no hay residuo. En función de esto, no se puede pretender otra solución que la de cargar el hecho imponible en el productor/importador, que luego, será de su política comercial cargar o no este tributo en el precio final del producto (en todo o en parte), pero eso es algo al que excede este examen legal.

Que, bajo esas condiciones, mal puede la contribuyente aspirar a quedar al



el poder tributario que lo establece (v. TSJ, sala cont. Adm., 9/12/99, sentencia N° 206, recaída en autos "Banca Nazionale del Lavoro S.A. c. Municipalidad de Río Cuarto s/contencioso administrativo - plena jurisdicción - directo", publicado en "Semanario Jurídico" N° 1276: 140/158 -LLC, 2000-936-). El Superior Tribunal de Córdoba en "IVAX" convalida lo manifestado, donde se indica "Un tributo territorial, por oposición a los de carácter personal o subjetivo, significa que comprende solamente a aquellas actividades ejercidas en todo o en parte dentro del ámbito físico de la jurisdicción fiscal que lo impone." O sea, se habla de actividad ejercida en el ámbito, no la existencia de un local. Se puede ejercer actividad sin local alguno.

Que, el hecho imponible gravado está dado sólo con la realización del mismo, independientemente de la existencia de local u oficina, por la recolección de NFU de procedencia del contribuyente, en un punto siendo este de neto corte subjetivo.

Que, en función a estas facultades, es de destacar que la Comuna de Máximo Paz no puede ni debe dilatar la prevención de Daño Ambiental, de ninguna especie, y en particular, tal y como se viene sufriendo con las NFU dónde nadie hace nada para evitar que la disposición final de los neumáticos quede librados al azar. El hecho imponible, "neumático fuera de uso" se produce en jurisdicción de Máximo Paz. Bajo esas condiciones, mal puede el reclamante aspirar a quedar al margen de la contribución retributiva de los servicios antes mencionados.

Que, el contribuyente pretende desplazar su responsabilidad en que, serían los usuarios los que se benefician con el servicio y es a estos a quienes alcanzaría la tasa, como contra prestatarios del servicio creado por la Comuna, pero no es así, por más que sea toda la comunidad la beneficiada con el servicio, como señala el contribuyente.

Que en consecuencia y por todo lo manifestado, debe dictarse la norma legal que disponga el rechazo de la interpuesta, en un todo de acuerdo a las consideraciones del presente dictamen.

Por ello:

LA COMISION COMUNAL DE MAXIMO PAZ

RESUELVE:

Artículo 1º)- Rechazar por improcedente, el Recurso de Reconsideración interpuesto por PIRELLI NEUMATICOS S.A.I.C., y ratificar la Resolución N° 042/2023-

Artículo 2º)- Hágase saber al contribuyente que si no ingresa el monto determinado en el término de 15 días se procederá a su cobro por vía de apremio conforme la Ley N° 5066.

Artículo 3º)- Hágase saber al recurrente que, de acuerdo a la Ley N° 12071, el presente pone fin a la instancia administrativa, teniendo a su disposición la vía judicial.

Artículo 4º)- Notifíquese al contribuyente por oficiales notificadores ad hoc, o por correo indistintamente.

Artículo 5º)- Publíquese, registrese y archívese.

Máximo Paz, 17 de Octubre de 2023.