



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

DE

**"CÁMARA DE BALNEARIOS, RESTAURANTES Y  
BARES DE PLAYA DE MIRAMAR C/ PROVINCIA  
BUENOS AIRES S/ INCONSTITUCIONALIDAD DE  
LA LEY N° 14798".**

**I 78.551**

**Suprema Corte de Justicia:**

La Cámara de Balnearios, Restaurantes y Bares de Playa de Miramar, por medio de apoderado, promueve la presente acción originaria ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en los términos de los artículos 161 inciso 1° de la Constitución provincial, 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad de la Ley N° 14798, publicada en el Boletín Oficial provincial el día 19 de noviembre del año 2015, toda vez que considera que vulnerara normas de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, como así también de la Carta Magna de la Nación, Tratados Internacionales y preceptos emanados de la Organización Internacional del Trabajo.

**I.**

Al momento de interponer la presente demanda originaria, la parte actora entiende haber cumplido con los requisitos de admisibilidad que la habilitarían a abordar las cuestiones de fondo, sobre las que funda la solicitud de inconstitucionalidad parcial de la Ley N° 14798.

**1.1.** Con respecto a la legitimación activa, sostiene que la asociación es parte interesada para promover la presente acción, “[...] *en la medida en que la normativa impugnada afecta derechos subjetivos propios de la entidad, así como de los miembros que la integran, cuyos intereses representa y defiende* [...]”. Al respecto, transcribe

jurisprudencia que entiende aplicable (SCJBA, I 72507, “*Sociedad de Fomento de Cariló c/ Municipalidad de Pinamar s/ Inconstitucionalidad Ordenanza Fiscal 4239/13*”, res., 15-07-2015).

Considera que la asociación se encuentra legitimada, en el convencimiento de que la Ley N° 14798 violentaría las condiciones de trabajo que se habrían acordado con el “*Sindicato Único de Guardavidas y Afines*”, en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo n° 425/2005, que se encontraría homologado por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

También sostiene que la entidad posee una “*doble legitimación*”: por un lado, como representante de los concesionarios y encargada de velar por sus intereses; por el otro, por ser “[...] *afectada directa por su condición de parte signataria del CCT 425/05, cuyas disposiciones se ven alteradas y soslayadas por diversas disposiciones de la Ley 14.798 que contradicen abiertamente diversas normas convencionales*”.

Afirma: “[...] *la ley provincial impugnada resulta inconstitucional en su origen, por cuanto pretende regular materias de fondo (Vgr. salarios, jornada de trabajo, descansos, etc.) que como tales se encuentran reservadas al Congreso Nacional (art. 75 inc. 12 de la C.N.), pero al mismo tiempo vulnera derechos y garantías [...] en tanto la ley 14.798 altera la situación convencional preexistente y condiciona -a su vez- el proceso de negociación futura entre las partes, en desmedro de la autonomía privada colectiva de la cual [...] es titular*”.

Por otra parte, entiende cumplir con los restantes recaudos de admisibilidad formal de la acción, a saber: “*a) La demanda se promueve por parte interesada, afectada por la aplicación de las normas que se impugnan; b) se funda en la violación de preceptos de la Constitución de la Provincia, e incluso de la Nación y la normativa internacional incorporada a la carta magna Federal; c) se individualizan las disposiciones legales que se reputan contrarias a la Constitución y se las confronta con*



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

*los preceptos constitucionales que resultan palmariamente vulnerados”.*

1.2. Con relación a los hechos que motivan la presente, explica que la asociación fue creada con el objeto de “[...] *ejercer la representación de los concesionarios de Unidades Turísticas del Municipio Urbano de Miramar*”, como así también “[...] *realizar toda otra gestión [...] que tienda a las consecuencias de los fines de la Asociación*”, tal como surgiría del estatuto de la entidad.

Añade que, por tal motivo, representa a sus integrantes “[...] *gestionando ante el Municipio la resolución de los problemas vinculados con la explotación de Playas y Balnearios y el dictado de normas y ordenanzas municipales, donde se regulan las bases y condiciones de los contratos de concesión con el sector privado*”.

Señala que habría intervenido representando a los concesionarios en su relación con los sindicatos que agrupan a los trabajadores que se desempeñan en las playas y balnearios, acordando condiciones de trabajo y salarios.

Sostiene que la actividad cuenta con una convención colectiva que se encontraría, al momento de la presentación, plenamente vigente.

Afirma: “[...] *la negociación colectiva ha sido desde siempre la vía idónea para regular las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, manteniendo el equilibrio y la paz social entre ambos*”.

Refiere que, tanto el Estado Nacional como la Provincia de Buenos Aires, al sancionar la Ley Nacional N° 27155, y N° 14789 respectivamente, habrían avanzado en forma unilateral en cuestiones que deberían ser parte de una negociación colectiva entre los guardavidas y los concesionarios.

Invoca la violencia a la Constitución Nacional, a los tratados y normas supra legales que conforman el ordenamiento constitucional básico. Menciona los artículos 14, 16, 17, 28, 31 y 75 inciso 22 de la Constitución Argentina.

Da cuenta que se habría violentado la autonomía de las partes al momento de arreglar sus derechos por medio de un convenio colectivo, “[...] *en clara violación a las normas constitucionales e instrumentos internacionales de jerarquía supra legal*”. Cita los artículos 75 inciso 22 y Convenios de la OIT, Nros. 98 y 154.

Expone con respecto a las mencionadas leyes, que “[...] *inexplicablemente se superponen, generando un interrogante acerca de las normas que regulan la habilitación y el ejercicio de la profesión de guardavidas [...]*”.

Apunta también lo siguiente: “*Lo censurable es que bajo la excusa de regular la FORMACION Y EL EJERCICIO de una profesión, se incursiona en temas ajenos a ese objetivo, como lo relativos al contrato de trabajo de temporada, que une a los guardavidas con los concesionarios de Playas, estableciendo disposiciones irrazonables y violatorias del CCT 425/95*” (Lo remarcado pertenece al original).

Indica que las supuestas violaciones que surgirían de la Ley provincial N° 14798, comparándola con la Ley nacional N° 27155, “[...] *resultan mucho más groseras por cuanto las materias que pretende regular (contrato de trabajo de temporada entre los guardavidas y los concesionarios privadas de playas) forman parte del derecho común, que como tales constituyen una materia que las Provincias han delegado expresamente en el Gobierno Federal [...]*”. Cita el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Argentina.

Entiende que la ley impugnada habría incluido cuestiones que exceden la competencia de la legislatura provincial al hacer referencia al contrato de trabajo, regulados por la Ley N° 20744, “[...] *tales como los diferentes aspectos del contrato de trabajo de temporada, convocatoria, derechos de las partes, jornada, descansos, etc., materias que integran el ‘código de trabajo’ que sólo al Congreso Nacional le corresponde dictar [...]*”.

Destaca que el artículo 12 de la Ley N° 14798 establece un período mínimo de temporada fijado “*arbitrariamente*” en ciento cincuenta días, “[...] *disponiendo incluso que*



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

*deben mantenerse a los trabajadores (guardavidas) hasta su cese, disposición que no sólo resulta inconstitucional por lo apuntado anteriormente, sino porque además infringe lo previsto en el art. 9 del Convenio Colectivo 425/05 vigente”.*

Advierte redundancias, tales como el artículo 14 al establecer para el cómputo de la antigüedad de los guardavidas: “[...] *de UN AÑO por cada periodo mínimo de temporada, cuando ello ya se encuentra regulado en el artículo 18 de la Ley de Contrato de Trabajo*”. (Lo remarcado pertenece al original).

Con respecto al artículo 15, de la integración de la remuneración de los guardavidas, detallando los diferentes ítems que deberá incluir, manifiesta que genera a la asociación actora una restricción a la autonomía colectiva, “[...] *puesto que pretende reglar cuestiones que deben ser objeto de negociación colectiva tales como los adicionales por presentismo, tarea riesgosa y antigüedad*”.

A su vez, en lo que concierne al artículo 16 -por el que se establece una jornada de trabajo de seis horas diarias para los guardavidas- expone que dicho precepto estaría “[...] *en clara contravención a lo normado en el art. 196 de la Ley de Contrato de Trabajo que establece que aquélla será UNIFORME para toda la Nación y que se regirá por la Ley 11.544, mientras que el art. 17 dispone que el franco ‘será remunerado’, cuando hemos dicho que se trata de un descanso que como tal corresponde que sea gozado en forma efectiva, y que no genera remuneración adicional alguna, salvo el caso excepcional previsto en el artículo 207 de la L.C.T.*” (Lo remarcado pertenece al original).

Por último, también impugna al artículo 18 incisos 1º y 3º, por los que se establecen los derechos y obligaciones al inicio de la temporada, convocatoria del trabajador, plazos y forma por lo que, según la parte actora, “[...] *también avanza sobre una materia de derecho común que ya se encuentra regulada en los arts. 97 y 98 de la L.C.T.*”.

A modo de conclusión, expresa: “[...] *la ostensible inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la Ley provincial 14.798*”, es que acude a [...] a fin de que se

dejen sin efecto las disposiciones impugnadas. Al momento de formular su pretensión, afirma que las normas de la ley impugnada habrían violentado lo establecido en los artículos 1º, 11, 27, 39 apartado segundo, 56, 103, 190 y 192 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

**1.3.** Para finalizar, funda en doctrina y jurisprudencia; acompaña prueba documental y ofrece informativa; plantea el caso federal -art. 14 de la Ley 48-

## II.

A su turno contesta el traslado de la demanda el Señor Asesor General de Gobierno Adjunto de la Provincia de Buenos Aires, quien se allana a la pretensión articulada por la actora, en forma real, incondicional, oportuna, total y efectiva.

Bajo esta dirección recuerda la doctrina sentada en la sentencia *ut supra* mencionada “*Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar*”, que tengo presente e invoco en su doctrina, en la cual se hace lugar a una pretensión similar a la de autos. La detalla al igual que lo hace con relación al eje de la pretensión actora.

De los términos de su postura y como su directa consecuencia solicita se haga lugar al beneficio de exención de costas que establece el artículo 70 del Código de rito.

## III.

En virtud de lo establecido en el artículo 687 del Código Procesal Civil y Comercial, se confirió traslado a esta Procuración General a los fines de emitir dictamen. He de propiciar hacer lugar a la demanda entablada por las razones que se expondrán a continuación.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-78551-1

3.1. En primer lugar y atento lo manifestado por el Asesor General de Gobierno, en cuanto a la conducta procesal asumida, recuerdo que la Suprema Corte de Justicia ha manifestado: “[...] *el allanamiento -por la singular naturaleza de las cuestiones en debate, así como por los efectos de la decisión que recaiga- en esta clase de juicios, no obliga al tribunal a declarar la inconstitucionalidad de la norma de que se trate, pues lo contrario importaría dejar librado al arbitrio de quien se allana una facultad que le pertenece exclusivamente a esta Suprema Corte y, en ciertos casos, acordar al Poder Ejecutivo el ejercicio ilimitado del veto fuera de las oportunidades que en forma taxativa señala la Constitución*”. Con cita de diversos precedentes del Tribunal (v. SCJBA, I 78.040, “*Municipalidad de Mar Chiquita*”, res., 28-12-2022, e. o.).

Paso en consecuencia a expedirme sobre las cuestiones que se ponen en juego en la *litis*.

3.2. Con relación a la legitimación activa, entiendo que, a tenor de la prueba documental acompañada -presentaciones electrónicas de fechas 30-01-2023 y de 19-12-2023- la actora ha acreditado en forma suficiente su legitimación para interponer la presente acción.

De la copia del Estatuto surge que dentro de los objetivos de la Asociación se encuentra la representación de los concesionarios de unidades fiscales de la ciudad de Miramar y velar por sus intereses. Por ello, entiendo que se encuentra acreditada la condición de “*parte interesada*”, tal como lo exige el artículo 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Como lo recuerda el Señor Juez de la Suprema Corte de Justicia, Daniel Fernando Soria, en reiterada jurisprudencia sobre el punto, el Tribunal ha sostenido que el interés que califica a la “*parte*” -en la expresión del precepto constitucional citado- debe, en principio, revestir la cualidad de ser “*particular*” y “*directo*” (doct. causas I 1427, “*Álvarez*”, resolución, 30-05-1989; I 1.553, “*Procuración General de la Suprema Corte*”, resolución,

11-02-1992; I 1.594, "*Procuración General de la Suprema Corte*", resolución, 9-03-1993; en conc. causas: I 1457, "*González Bergez*", resolución, 13-03-1990; I 1.462, "*Gascón Cotti*", resolución, 17-04-1990; I 1.467, "*Aranda Lavarello*", resolución, 5-06-1990; I 1488, "*Benítez*", resolución, 31-07-1990; I 2.115, "*Zurano*", resolución, 16-12-1997; I 2.153, "*Matoso*", resolución, 14-09-1998; I 2.194, "*Prada Errecart*", resolución, 17-11-1999; entre muchas otras).

Situación que se configura cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se encuentra afectado -o ha de ser ineludiblemente lesionado de intentarse la acción con carácter preventivo- por la vigencia o la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad controvierte (conf. doct. I 1.292, "*Colegio de Abogados de La Plata*", res., 31-03-1987 y sus citas; I 1.315, "*Donnarumma*", sent., 03-12-1991; I 1.465, "*Las Totoras S.R.L.*", sent., 01-06-1993; I 2.194, cit.; I 2.297, "*Perrota*", res., 24-06-2002; cf. SCJBA, I 2129, "*Asociación de Diseñadores Gráficos Nicoleños (ADIGRAN)*", sent., 13-07-2016).

Se tiene presente que esa línea interpretativa es reafirmada por la Suprema Corte de Justicia en su actual integración, dejando a salvo, empero, los supuestos en que se hallan comprometidos derechos de incidencia colectiva en general, con cita de las doctrinas de las causas I 3.202, "*Rivas*"; I 3.285, "*Piemonte*", ambas, resoluciones del día 20 de agosto del año 2003.

Para agregar: "*Es que, por más amplio y flexible que deba ser el acceso a la jurisdicción [...] no hay duda que la aptitud legitimante en el proceso constitucional supone una cierta pertenencia o titularidad del derecho o interés que se invoca*". Cita el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la causa I 3202 (v. voto *in re*, "*Asociación de Diseñadores Gráficos Nicoleños [...]*", consid. segundo, primera cuestión).

En el presente caso, la actora es una asociación que reúne a concesionarios de Balnearios, Restaurantes y Bares de playa de la ciudad de Miramar, e invoca estar investida de facultades para representar a sus asociados. Procura, se declaren inconstitucionales



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

preceptos normativos provinciales que involucran cuestiones esenciales del contrato de trabajo con aplicación a sus miembros y a los trabajadores guardavidas.

Para fundar su aptitud procesal destaca que la entidad nuclea a los concesionarios de balnearios y unidades turísticas del municipio en cuestión, a quienes afecta la aplicación de la Ley N°14798 y que, entre los fines de la institución, el Estatuto ha previsto: “*Ejercer la representación del conjunto de sus asociados ante quien correspondiere, en cualquier nivel o jurisdicción, tanto del País como del exterior, en todos los aspectos relacionados con su competencia, y peticionar en cuestiones de interés común de aquellos [...]*” (v. art. Tercero, inciso h).

A ello suma un agravio directo, en cuanto a las condiciones de trabajo que acordara con el Sindicato Único de Guardavidas y Afines en el marco del CCT N° 475/2005, invocando una “*doble legitimación*”.

De tal manera la asociación ha concurrido a esta sede agraviándose de la implantación de normas exclusivas o preponderantemente referidas a la actividad de los concesionarios en cuanto al vínculo con los guardavidas que puntualmente regula la normativa; supuesto que la coloca en una posición diferencial a la hora de ponderar su aptitud para accionar judicialmente, que se desprende de la calidad de los derechos cuya afectación ha denunciado (doct. CSJNA, “*Fallos*”, “*Cámara de Comercio, Industria y Producción de Resistencia*”, 326:3007-2003-, consid. noveno; “*Colegio de Fonoaudiólogos de Entre Ríos*”, 326:2998- 2003-, del dictamen de la Procuradora Fiscal Dra. Reiriz del 18 de diciembre de 2001, punto sexto).

Asimismo, tengo en consideración el principio *pro actione*, previsto en el artículo 15 de la Constitución de la Provincia (v. SCJBA, I 68.970, “*Asociación de Peritos de Asesorías Judiciales del PJPBA*”, sent., 20-05-2015, voto Señor Juez Genoud, considerando cuarto, primera cuestión y sus citas; voto del Señor Juez Soria, en causa I 2129, cit., considerando séptimo, primera cuestión).

Lo expuesto me lleva a propiciar en este capítulo, la presencia de un interés razonable y suficiente para demandar, que podría el Tribunal de Justicia considerar a los fines de tener por acreditada la legitimación.

**3.3.** Observo que la asociación -al representar a titulares de las concesiones en distintos balnearios de la ciudad de Miramar- denuncia que la Ley N° 14798, por medio de sus artículos 12, 14, 15, 16, 17 y 18 incisos 2° y 3°, le genera grave afectación a la libertad de trabajo y comercio, en el entendimiento de que se legisla sobre los servicios que brindan los guardavidas, cuestión que considera reservada a la legislación federal, ya que la regulación de una cuestión de fondo, como lo es la materia laboral, se encuentra expresamente reservada al Congreso de la Nación, tal como lo dispone el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

La parte actora afirma que la citada ley provincial “[...] *pretende legislar sobre el contrato de trabajo de temporada (convocatoria de trabajadores, extensión del ciclo, obligaciones del empleador, etc.), como así también sobre salarios, jornada de trabajo, descanso semanal (francos compensatorios) y otros temas de derecho común que exorbitan la competencia de la legislatura provincial y que incluso ya se encuentran tratados en el ordenamiento laboral*”.

Sentado ello, conviene recordar las prescripciones de la Ley N° 14798 impugnadas con base constitucional en este caso: Artículo 12: “*Fijase como período mínimo de prestación de servicios de temporada, el de ciento cincuenta (150) días corridos a partir del primer día de habilitación del servicio, debiendo extenderse obligatoriamente hasta su cese para todos aquellos trabajadores descriptos en el Artículo 19 inc. a y b* // Artículo 14: “*Para todo efecto de la relación laboral la función como guardavidas será equivalente de un (1) año por cada período mínimo de prestación de servicio. La misma será remunerada*” // Artículo 15: “*Al personal designado en carácter de Guardavidas se le reconocerá sin perjuicio de lo dispuesto por cualquier otra normativa legal, como mínimo el derecho a percibir las siguientes retribuciones de acuerdo a lo establecido en la*



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

*presente Ley: el salario básico, bonificación por presentismo, adicional por tarea riesgosa, adicional por antigüedad, compensación por descanso anual no gozado, el franco semanal no gozado, el sueldo anual complementario, los convenios colectivos y ordenanzas si es que el empleador es un Municipio” //Artículo 16: “Con la finalidad de asegurar una adecuada y permanente vigilancia y seguridad a los bañistas, los Guardavidas desempeñarán sus tareas en los horarios establecidos por cada jurisdicción, siendo la jornada laboral de seis (6) horas diarias corridas” // Artículo 17: “El franco no gozado será remunerado”, y Artículo 18: “Los titulares de las instalaciones relativas a ambientes acuáticos y los organismos públicos cuyas características requieran la contratación de guardavidas, deberán cumplir los siguientes requisitos establecidos en la presente Ley, sin perjuicio de los demás previstos en el ordenamiento jurídico vigente. Contratación y Previsión Social: 1) Tendrán garantizada su contratación aquellos trabajadores que hayan desempeñado funciones en la temporada inmediata anterior y que no registren sanciones que los inhabiliten para el ejercicio de la profesión de guardavidas. 3) Trabajo por temporada. Previo al inicio de cada temporada, correspondiente a cada ambiente acuático los empleadores procederán en forma fehaciente a citar o notificar, dentro de un período no menor a treinta (30) días corridos, a los empleados para cubrir los puestos de guardavidas”.*

**3.4.** Como ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde sus orígenes y de modo reiterado, los actos dictados por las autoridades locales 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 última (conf. doctrina de “Fallos”, “Mendoza, Domingo y otro”, 3:131 -1865-; “Expreso Caraza SA”, 302:1181 -1980- y “Edenor” 322:2331-1999-).

Nos puntualiza que es preciso indicar que la regla configurativa de nuestro sistema federal sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquellos que se reservaron en los pactos especiales al

tiempo de su incorporación; y reconoce poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación (v. arts. 121 y 126 de la Constitución Nacional, y causa, CSJNA, “Fallos”, “*Obra Social Bancaria Argentina*”, 336:974 -2013-).

Es por ello que, el artículo 121 de la Constitución Nacional reconoce que las provincias conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, principio del cual se deduce que a ellas corresponde exclusivamente darse leyes de policía, y en general, las que juzguen conducentes a su bienestar y prosperidad sin más limitaciones que las enumeradas en el artículo 126 de la Constitución Nacional.

Asimismo, la razonabilidad es requisito de todo acto legítimo (CSJNA, Fallos: “*La Empresa ‘Plaza de Toros’ quejándose de un decreto expedido por el Gobierno de Buenos Aires*”, 7:150-1869-; “*Telefónica de Argentina SA*”, 330:3098-2007- y “*Nobleza Piccardo SAICYF*”, 338:1110-2015-, e. o.).

Todo ello se enmarca en la conformación del Estado Federal, “[...] *se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización se resumen en una unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordinación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente*” (Manuel García Pelayo, “*Derecho Constitucional Comparado*”; Ed. Alianza Universitaria Textos; Madrid, España; 3era. reimp.; 1993; pp. 233-234; v. Joaquín Víctor González, “*Manual de la Constitución Argentina*”, Angel Estada y Ca. Editores; Bs.As. Argentina; 1897; p. 707, quien afianza al considerar los gobiernos provinciales y sus constituciones: “[...] *Pero no exige, ni puede exigir que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta é igual de aquella / Porque la constitución de una Provincia es el código en que condensa, ordena y da fuerza imperativa á todo el derecho natural que la comunidad social posee para gobernarse, á toda la suma originaria de soberanía inherente, no cedida para los propósitos más amplios y extensos de fundar la Nación /*



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

*Luego, dentro del molde jurídico del código de derechos y poderes de ésta, cabe la más grande variedad, toda la que pueda nacer de la diversidad de caracteres físicos, sociales e históricos de cada región o Provincia, ó de sus particulares anhelos o aptitudes colectivas” [...]*”, las formas de escritura pertenecen al original).

Así lo ha interpretado y decidido la Corte Suprema de Justicia en el año 1869 cuando expresa: “[...] *es un hecho y también un principio constitucional, que la policía de las Provincias está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos; y que, por consiguiente, pueden lícitamente dictar leyes y reglamentos con estos fines, no habiéndose garantido por el artículo catorce de la Constitución Nacional a los habitantes de la República el derecho absoluto de ejercer su industria o profesión, sino con sujeción a las leyes que reglamentan su ejercicio*” (v. Fallos, T. 7:150, cit.).

Los sujetos de esta relación, en nuestro medio, son “[...] *Las unidades orgánicas e indestructibles con poderes inherentes, que componen la Nación*” (Juan Antonio González Calderón, “*Derecho Constitucional*”, Imprenta Buenos Aires, G. Kraft, 2da. Ed., 1931, T.1, p. 448). Es la organización del gobierno autónomo de las provincias dentro del Estado Federal, lo que determina los objetos, formas y condiciones en el ejercicio de la autoridad local.

Asimismo, según tiene dicho el Alto Tribunal, “[...] *el artículo 121 de la Constitución Nacional sienta el principio según el cual las provincias conservan los poderes que no fueron delegados al gobierno federal y todos aquéllos que se reservaron en los pactos especiales al tiempo de su incorporación; y el artículo 125 reconoce los poderes concurrentes sobre ciertas materias que son de competencia tanto federal como de las provincias y que por lo tanto son susceptibles de convenios o acuerdos de concertación (ver en especial el párrafo segundo, según la reforma de 1994) [...]* el ejercicio correcto de esas facultades no implica enervar los ámbitos de actuación de

*ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad [...] / En ese marco deben preservarse seriamente las facultades inherentes de la administración provincial, en mérito al compromiso constitucional que exige conservar y vigorizar el federalismo; reconociendo y haciendo efectivo el poder de las provincias para gobernarse por sí mismas, y para reglar, en todo lo no delegado a la Nación, cuanto concierne a su régimen, progreso y bienestar” (CSJNA, “Fallos” “Atilio César Liberti”, 235:571 -1956-, voto del señor Presidente Doctor Don Alfredo Orgaz en disidencia, en “Obra Social Bancaria Argentina”, 336:974-2013-, consid. noveno y décimo).*

Para recordar que “[...] *el propósito perseguido por el constituyente al conferir al Poder Legislativo Nacional la atribución de dictar las leyes que se denominan de ‘derecho común’ (art. 75, inciso 12 de la Constitución Nacional) no fue otro que el de lograr la uniformidad de las instituciones sustantivas o de fondo, salvaguardando al propio tiempo la diversidad de jurisdicciones que corresponde a un sistema federal de gobierno” (CSJNA, “Nestlé Argentina S.A.”, sentencia de 24/11/09, consid. cuarto, y remisión a “Fallos”, “Raúl Alberto Ramos”, 278:62 -1970-, v. consid. sexto).*

Wilson Woodrow visualizaba: *“En esta etapa de nuestro desarrollo institucional hemos debido encontrarnos con esa cuestión y ninguna definición de estadistas o de jueces la ha apaciguado o resuelto / No puede ser solucionada por el juicio de una generación, porque es un asunto evolutivo y en cada etapa sucesiva de nuestro desarrollo político y económico plantea un nuevo aspecto, genera un nuevo problema” (“Constitutional government of the United States”, ed. The Columbia University Press, 1908, p. 173).*

Además, se ha expuesto: *“La funcionalidad del sistema federal constitucional argentino se funda en el principio de lealtad federal o buena fe federal, conforme al cual en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas*



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

*competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; e implica asumir una conducta federal leal que tome en consideración los intereses del conjunto federativo, para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal 'in totum'*"(CSJNA, "La Pampa Provincia de", 340:1695-2017-, consid. sexto del voto mayoritario, con cita de Germán Bidart Campos, "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Ed. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2007, Tomo I A, p. 695).

En lo que respecta a la policía del trabajo se extiende al concepto amplio del alcance de la potestad reglamentaria del Estado a que se alude entre otros en "Fallos", sentencia de la "Suprema Corte" in re: "D. Luis Resoagli"7:373-1869 ([...] *que juzguen conducentes á su bienestar y prosperidad [...]*); "[...] *no repugnantes a la Constitución y que concurran a asegurar el bienestar social y económico de la República*", "adecuación [...] a las necesidades y fines públicos" a "los aspectos económicos y reglamentarios" a la luz de "los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad" (v. "García, Doroteo", 9:277-1870-; "Manuel Cornú", 142:68-1924-, "Ercolano", 136:161-1822; "Rizzoti", 150:419-1928; y luego en el precedente "Cine Callao", 247:121-1960-; "Cadopi", 320:89-1997-; "Telefónica de Argentina", 320:619-1997-; "Crucero del Norte SRL", 332:193-2009-; "Pescargen SA y Otra", 335:1794- 2012-; "Nobleza Piccardo SAICYF", 338:1110-2015-; "Cavallo Álvarez", 340:1606-2017-; "García, María Isabel", 342:411-2019-; "Transportes Unidos del Sud SRL", 343:2039-2020- ;"Shi, Jinchui", 344:1151-2021-; "Farmacity SA", 344:1557-2021-; "Esso Petrolera Argentina SRL y Otro", 344:2123-2021-; "Vespasiani", 345:1394-2022-; "Alpha Shipping SA", 346:103-2023-; "Crucero del Norte SRL", 346:361-2023-, e. o.).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires si bien establece en su artículo 27 la libertad de trabajo, industria y comercio como un derecho asegurado a todo habitante de la Provincia, "siempre que no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de tercero" (SCJBA, I 1713, "Giumelli", sent., 21-04-1998, e. o.), a tenor de lo expresamente previsto en el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, las leyes que estatuyen sobre las relaciones laborales de

carácter privado de los habitantes de la República constituyen un resorte exclusivo de la legislación común confiada al Congreso.

De ahí que la Ley N° 20744 -Ley de Contrato de Trabajo- reglamenta el marco del trabajo privado bajo cuyo contenido sustancial tuvo lugar el convenio colectivo que da cuenta la parte actora (v. fs. 33/38).

**3.5.** Puntualizo, la Ley nacional N° 27155, titulada “*Ejercicio profesional de los guardavidas*”, fue publicada en el Boletín Oficial el 10 de junio del año 2015. Pocos meses después, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sanciona la Ley N° 14798, publicada en el Boletín Oficial el 19 de noviembre de igual año.

Esta última norma fue reglamentada mediante Decreto N° 2551/2015 (BOBue, 11/01/2016), que, en sus considerandos, reza como sigue -en lo pertinente-: “*Que por la Ley N° 14.798 se han regulado distintos aspectos vinculados a la profesión y al servicio de guardavidas // Que varias de las materias contempladas en esta norma han sido delegadas por la Provincia en el Congreso de la Nación, que las ha ejercido mediante la sanción de la Ley Nacional N° 27.155, lo que deberá considerarse al momento de su aplicación (artículo 75 incisos 12, 19 y concordantes de la Constitución Nacional) [...]*” (párrafos primero y segundo).

Nótese asimismo que, la Ley N° 27155, en materias específicas ha previsto la prevalencia normativa de las disposiciones municipales o provinciales.

Así, por ejemplo, en el Título III denominado “*De la formación y habilitación para actuar como guardavidas*”, y establece en el artículo 9°: “*Requisitos para la capacitación, formación y habilitación como guardavidas:[...] d) Reválida de Libreta de Guardavidas / Será obligatoria la realización de una prueba de suficiencia física de validez anual, denominada reválida, para la actualización de la libreta de guardavidas / Los requisitos de la reválida serán establecidos por el Registro Nacional de Guardavidas, no obstante, lo cual prevalecerán las disposiciones municipales y/o*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
PROCURACIÓN GENERAL DE LA  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-78551-1

*provinciales cuando establecieran exigencias superiores a las que establezca el Registro Nacional” (énfasis añadido).*

Por su parte, en el artículo 13 de la Ley N° 27155, se lee: “*Créase en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, el Registro Nacional Público de Guardavidas que tendrá las siguientes funciones: [...] g) Establecer las características específicas del equipamiento y la vestimenta mínimos y obligatorios a proveer teniendo en cuenta a los diversos ambientes acuáticos y/o distintas áreas geográficas del país / **Ello sin perjuicio de la prevalencia de normas locales y/o provinciales que regulen la materia**” (énfasis agregado).*

También el artículo 15 de la Ley N° 27155 prevé al exponer de las “*Sanciones*”: “*Las sanciones al incumplimiento de la presente ley, y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieren corresponder, serán las establecidas en cada una de las jurisdicciones conforme el poder de policía que les compete*” (lo enfatizado me pertenece).

Cabe recordar que, según principios consolidados, no cabe presumir que el legislador haya actuado con inconsecuencia o imprevisión al dictar las leyes (CSJNA, “*Fallos*”: “*Heen Moon Young*”, 315:1922-1992-; “*Santillán*”, 321:2021-1998-; “*Dengler, Eduardo Federico*”, 321:2453-1998-; “*Urquía Peretti SA*”, 322:2189-1999-; “*Benoist, Gilberto*”, 341-631-2018-, e. o.).

Presunción a la que se suma, que “[...] *es cometido del intérprete indagar el verdadero sentido y alcance de la ley mediante un examen atento y profundo de sus términos que consulte la realidad del precepto y la voluntad del legislador y que, cualquiera sea la índole de la norma, no hay método hermenéutico mejor que el que tiene primordialmente en cuenta la finalidad de aquélla [...]*” (CSJNA, “*Fallos*”, “*Partido Unión Cristiana Democrática*”, 305:1262-1983; “*Luna, Juan Sebastián*”, 307:146-1985; “*Ibarguren de Duarte*”, 307:1487-1985, ver en “*Vicentín SAIC*”, 346:441-2023).

Sentado ello, encuentro aplicable en este caso la doctrina expuesta por la Suprema Corte de Justicia en la causa I 1448, “*Ludueña, José María y otros*” (Sent., 15-04-1997) en cuanto se afirma: “[...] *El control administrativo laboral conocido comúnmente como ‘policía de trabajo’ abarca tres modalidades definidas de actividad administrativa: prevención, información y represión que se concretan, básicamente, en la inspección del trabajo, aplicación de sanciones por incumplimiento de las normas laborales, habilitación de los instrumentos de control, atención de los regímenes referidos a higiene y seguridad laboral, entre otras, además de la función de fiscalización de los sindicatos y obras sociales*”.

Para continuar, que a tales fines “[...] *tanto las Provincias como la Nación localmente, pueden dictar normas reglamentarias de las leyes de fondo, pero con el sólo objeto de la protección de bienes sociales y sin injerencia en el ámbito de las relaciones privadas en el marco de la autonomía de la voluntad [...] quien claramente excluye como objeto de tal reglamentación la protección de los derechos particulares de los sujetos que celebran el contrato, materia ésta propia del Congreso nacional*”, con mención de doctrina.

En el mismo sentido podemos remitirnos a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en sentencia del año 1929, al sostener que las normas relativas al contrato de trabajo se hallan vinculadas a las de los contratos en general, a la locación de servicios en particular y comprendidas en las facultades que otorga al Congreso de la Nación el entonces artículo 67 inciso 11 de la Constitución nacional (actual, art. 75 inc. 12) y su integración con el artículo 31 de dicha norma suprema, razón por la cual las Provincias no pueden utilizar atribuciones conferidas en materia de poder de policía para modificar el contenido de las leyes sustantivas (“*Fallos*”, “*SA Bodegas y Viñedos Arizu*”, 156:20, con motivo de la ley nacional sobre salario mínimo).

Doctrina sustentada aún con anterioridad a la reforma constitucional del año 1957, con la analogía apuntada con los restantes contratos civiles y comerciales -salvo casos



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

excepcionales- condujo a declarar la inconstitucionalidad de leyes provinciales referidas a la determinación de la jornada de trabajo y su retribución, en la inteligencia de que eran elementos que hacían a la esencia del contrato de trabajo (CSJNA, “Fallos”, “Juárez, Arsenio Vicente y Otros”, 233:156-1955-; conc. “Ruíz, Fernando y Otros”, 235:379-1956-; “González, Felipe D. y Otros”, 238:209-1957-) y se consolida al incluirse en la facultad conferida al Congreso por el artículo 67 inciso 11 de la Constitución nacional, la de dictar el Código de Trabajo y Seguridad Social (“Fallos”, “Ramón Ahumada y Otros”, 246:11-1960-; “Olmos, Francisco y Otros”, 259:346-1964-, e. o.)

Como se dijo, actual artículo 75 inciso 12.

No puede desconocerse la existencia de la Ley N° 20744 -Ley de Contrato de Trabajo- además, en virtud de lo expuesto, las leyes que estatuyen sobre las relaciones privadas de los habitantes de la República son del dominio de la legislación común de los habitantes de la República, de la confiada al Congreso de la Nación (CSJNA, “Fallos”, “Rossi y Rocca (Comisión liquidadora)”, 147:29-1926-; “Crausas, Pablo”, 149:54-1927-; “Juárez Arsenio Vicente y Otros”, 233:156-1955-; 278:62.cit.; “Fábrica Argentina de Calderas SRL”, 308:2569-1986-; “Coto Centro Integral de Comercialización SA”, 339:525-2016.; “Shi, Jinchu”, cit., e. o.).

En la parte resolutive del referido fallo “Ludueña” se lee, en cuanto aquí interesa con normas de idéntico alcance a las aquí cuestionadas: “[...] se hace lugar a la demanda interpuesta, declarándose la inconstitucionalidad de los arts. 5, 6, 7, 9 primera parte y 10 del dec. 27/89 del Poder Ejecutivo provincial en tanto, al reglamentar sobre materia delegada al Gobierno nacional por el art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional excediendo el ámbito de la actividad policial local reservada (art. 121, C.N.), infringen el art. 1° de la Constitución provincial con menoscabo de las garantías individuales consagradas en el art. 27 [...]”.

Puntualizo que, el 18 de marzo del año 2015, el alto Tribunal de Justicia tiene presente que se ha declarado la inconstitucionalidad de los artículos 5°, 6°, 7°, 9° -primera

parte- y 10 del Decreto N° 27/1989 del Poder Ejecutivo provincial, en la inteligencia de que, al reglamentar sobre materia delegada al gobierno nacional por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución nacional, exceden el ámbito de la actividad policial local reservada (conf. art. 121, Constitución Argentina), infringiendo el artículo 1° de la Constitución provincial (v. causas I 1452, "*Recreación Marítima SA*" e I 1448, "*Ludueña, José María y otros*", cit.; ambas del 15-04-1997, conforme, causa L 117.429, "*Mingari, José Alberto*" (2015).

De tal manera queda por remarcar que la ordenación jurídica de las relaciones del trabajo es un ámbito cuya legislación, de orden común, las provincias han delegado al Estado federal un campo privativo del Poder Legislativo de la Nación (arts. 31, 75 inc. 12, 121 y 126 de la Constitución Argentina (v. "*Fallos*", citados *supra*; SCJBA, L 114.165, "*Gómez, Elsa E. y ots.*", sent., 20-05-15, e. o.).

Asimismo, la jurisprudencia reseñada debe conjugarse con lo expuesto por el Alto Tribunal en "*Fallos*", 238:209, cit. -meritado en el recordado fallo "*Ludueña*"-, cuando sostiene: " [...] *la determinación de la jornada de trabajo y su retribución, hacen a la esencia del contrato de trabajo y constituyen materia propia de legislación nacional [...] cualquier disposición adoptada en subsidio por las provincias debe considerarse abrogada por la existencia del régimen nacional o invalidada en todo cuanto se le oponga y se la quiera aplicar preferentemente [...]*" (v. "*Fallos*", 233:156, cit.).

**3.6.** Considero pues que, con arreglo a la normativa, doctrina y jurisprudencia expuestas *supra*, el legislador provincial ha excedido el marco de las atribuciones y competencias que en el ejercicio de su potestad reglamentaria le corresponde con la sanción de los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18 -incisos 1° y 3°- de la Ley N° 14798 (conf. SCJBA, I 74.030, "*Asociación de Concesionarios de Unidades Turísticas de Pinamar s/ Inconstitucionalidad Ley 14.798*", sent., 31-05-2021, a cuyos fundamentos adhiero y remito en armonía con lo dictaminado por esta Procuración General, Dictamen, 30-06-2018).



**PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**PROCURACIÓN GENERAL DE LA**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA**

I-78551-1

**IV.**

En tales condiciones, por lo expuesto opino que podría admitir la demanda interpuesta y declarar la inconstitucionalidad de los artículos 12, 14, 15, 16, 17, 18 -incisos 1° y 3°- de la Ley N°14798 lo que importa su inaplicabilidad a las relaciones laborales que vinculan a los representados por quien acciona (Conf. y cc. arts. 31, 75, inc. 12, 121 y 126 de la Constitución de la Nación; 1°, 11, 27, 39 apartados 1° y 2°, 56, 57 y 103 inciso 13 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 687, CPCC).

La Plata, 19 de marzo de 2024.

Digitally signed by  
Dr. CONTÉ GRAND, JULIO  
MARCELO  
Procurador General de la  
Suprema Corte de Justicia  
PROCURACION GENERAL -  
PROCURACION GENERAL  
Procuracion General

19/03/2024 09:19:11

