

LOS TRIBUNALES SUPREMOS COMO SALVAGUARDAS JUDICIALES FRENTE A CONFLICTOS DE COMPETENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y ESPAÑA¹

Autores: Marcelo Bernal², Valeria Bizarro³

Comisión: Derecho Público.

Resumen: El Proyecto de Investigación presentado en las Jornadas sobre Experiencias de Investigación organizadas por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC) se propone abordar la actuación de los tribunales supremos en tanto salvaguardas judiciales en los casos que se dirimen conflictos de competencias intergubernamentales, al interior de estados descentralizados en el que coexisten diferentes niveles de gobierno. Tal como es el caso del Estado federal argentino y del Estado descentralizado español. Como punto de partida, se toma a las salvaguardas federales (*federal safeguards*) como marco referencial de la problemática objeto de estudio, al tratarse del conjunto de instituciones políticas constituidas al interior de los estados descentralizados para actuar como “guardianes” del equilibrio del poder federal, siendo su función básica incentivar el respeto a la autonomía de cada orden gubernamental.

Palabras claves: FEDERALISMO- COMPETENCIAS- SALVAGUARDAS JUDICIALES- TRIBUNALES

1. Introducción

El objetivo de la ponencia presentada en las Jornadas sobre Experiencias de Investigación organizadas anualmente por el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC) fue exponer ante la comunidad académica el Proyecto de Investigación titulado “Los Tribunales Supremos como salvaguardas judiciales frente a conflictos de competencias

¹ Proyecto de Investigación aprobado y subsidiado por SECYT-UNC, radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho. Integrantes del proyecto de investigación: Director: Marcelo Bernal, integrantes: Brenda Lis Austin; Romina Verri, Valeria Bizarro, Francisco Berzal, María Milena Belanti, Paulina Bettiol, María de los Ángeles Morales, Gonzalo Gabriel Carranza, y como consultor externo: Antonio María Hernández.

² Abogado (UNC). Magister en Relaciones Internacionales (UNC). Magister en Dirección y Gestión Pública Local (Universidad Carlos III de Madrid, España). Doctor en Derecho (UNCUYO). Profesor de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Catamarca. Docente de posgrado. Director y miembro de equipos de investigación en el país y el extranjero. Autor de numerosas publicaciones especializadas. bernalmarcelo@hotmail.com

³ Abogada (UNC), Doctoranda en Administración y Política Pública en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP- UNC) y Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (Facultad de Derecho – UNC). Participa y colabora activamente en proyectos de investigación sobre tributación ambiental, políticas públicas ambientales, cambio climático, federalismo y relaciones intergubernamentales en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS-UNC) y en el Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (UCC). Adscripta docente en las Cátedras de Derecho Tributario y Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho (UNC). Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Universidad Católica de Córdoba e integrante del Consejo Editorial del Boletín Mensual de Derecho Ambiental de dicho Instituto. Mail: valeria.bizarro@unc.edu.ar

intergubernamentales en estados descentralizados. Los casos de Argentina y España” dirigido por el Prof. Dr. Marcelo Bernal, presentado y aprobado por la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

El proyecto en cuestión se propone abordar la actuación de los tribunales supremos en tanto salvaguardas judiciales en los casos que se dirimen conflictos de competencias intergubernamentales, al interior de estados descentralizados en el que coexisten diferentes niveles de gobierno. Tal como es el caso del Estado federal argentino y del Estado descentralizado español.

La interpretación judicial de la Constitución es un asunto clave en países con formatos federales. Por ello, es común que existan tribunales superiores con competencia originaria en temas que hacen a la distribución de competencias y a la dinámica de funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno, y que estos cuerpos colegiados funcionen como últimos intérpretes de las normas vigentes frente a las cuestiones en disputa, sentando precedentes de cumplimiento obligatorio para las partes.

En Argentina dicho Tribunal es la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) y es la cabeza del poder judicial federal. Sus miembros son elegidos de común acuerdo entre los poderes políticos del Estado (ejecutivo y legislativo). Las competencias de dicho tribunal están plasmadas en los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, siendo su intervención originaria y exclusiva en todos los asuntos de naturaleza federativa.

Inspirada en la tradición norteamericana, en nuestro país el juez recrea el derecho por vía interpretativa y se nutre de los precedentes. Además, cuando se trata de la Corte, la misma expresa la última voz en materia de interpretación de la Constitución, ejerciendo el control de constitucionalidad. Según Gelli (2008, p. 444), en este caso el papel del juez es político en un doble sentido. Primero, porque al resolver conflictos de interés va desarrollando el derecho y, a través de él, desplegando las relaciones sociales. En segundo término, porque al controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, toca a sus hacedores en lo que éstos expresan como decisión política general.

La Corte ocupa entonces el sitial mayor, el más elevado lugar dentro de la estructura piramidal del poder judicial. En su rol de garante y revisor último de la supremacía constitucional, la decisión de la Corte sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos y normas es, en consecuencia, la última y más autorizada dentro del sistema jurídico (Piccardo, 2020, p. 188). El valor supremo de sus decisiones, y la imposibilidad de revisar sus fallos por cualquier otro órgano político del Estado convierten recurrentemente a este tribunal en un proveedor de puntos focales, siendo la materia federal un campo en donde ha sentado en el último tiempo variados precedentes con impacto en las dinámicas de interacción estatal multinivel.

En el caso de España, por su parte, se trata de un Estado con un alto nivel de descentralización política, administrativa y fiscal, siendo su formato organizativo semejante a los diversos Estados federales existentes, no obstante, sus instituciones políticas se constituyen en un entramado único y complejo que lo vuelven un caso *sui generis*. Como resultado de la Transición, la constitución de 1978 ha generado una amplia vocación de autogobierno y descentralización que ha tenido su reflejo en un esquema de distribución de competencias muy complejo y poco claro, que convive con una escasa conciencia política sobre la unidad del Estado. A ello, hay que agregar en el caso español otro elemento no

presente en otros Estados descentralizados, el nacionalismo identitario, con fuerte impronta secesionista (Carranza, 2023: 149).

En este marco, a partir de los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992 en adelante, el Tribunal Constitucional ejerce su atribución de competencia directa a modo de responsable de resolver conflictos de competencia en donde existen disputas de carácter intersubjetivo en que se enfrentan el Estado, entendido como el sector central del aparato estatal, y un Ente territorial dotado de autonomía política: las Comunidades Autónomas. A partir del caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía de Valencia (2007) y Cataluña (2011), el Tribunal pareciera haber otorgado mayoría de edad a las Comunidades Autónomas en su vínculo con las diferentes entidades nacionales, empezando a transitar una jurisprudencia que pone en valor y jerarquiza al principio no constitucionalizado de lealtad federal, a partir del reconocimiento mutuo de los intereses de las partes en disputa.

2. Delimitación del problema

El denominador común entre ambos tribunales es haberse convertido en árbitros -en su rol de intérpretes finales- para la resolución de controversias de competencias de naturaleza federativa y descentralizada, poniendo balances y equilibrios frente a reclamos oportunistas o disruptivos (Bednar, 2009) en las relaciones entre el gobierno nacional y los entes subnacionales. Por este motivo es que nos proponemos desde el equipo de investigación abordar la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina desde su reconfiguración en el año 2003 a la fecha, y la del Tribunal Constitucional español a partir del año 2007, a los efectos de analizar y comparar el rol de cada cuerpo judicial, teniendo como hipótesis que ambos tribunales han sido proveedores de puntos focales en materia de controversias federativas y generadores de equilibrios a modo de balances de poder.

Como marco teórico de referencia para la investigación proponemos a las salvaguardas federales, cuyo origen se encuentra en los aportes de Madison en los federalist papers, y que de manera más cercana recuperan Bednar (2009), Bolleyer (2013), Grin y Mendoza Ruiz (2022), Schnabel (2023), entre otros.

En particular, las salvaguardas federales (*federal safeguards*) son el conjunto de instituciones políticas constituidas para actuar como “guardianes” del equilibrio del poder federal, su función básica es incentivar el respeto a la autonomía de cada orden gubernamental (Schnabel, 2020: 47; Nugent, 2009). Las salvaguardas federales establecen límites para el comportamiento oportunista de gobiernos y actores. Ambos responden a incentivos, esto es, se verán atraídos hacia acciones que ofrezcan recompensas y se alejarán de acciones que incurran en castigos (Bednar, 2009: 11). Por ello, las salvaguardas federales especifican sus contornos de tolerancia y advierten un castigo en caso de que se viole su umbral. Como requisito, debe existir la comprensión común de la conducta federal aceptable (Bednar, 2009: 96).

En Argentina, las salvaguardas de naturaleza política (estructural, popular y política, propiamente dicha) no han sido eficientes para encauzar un debate público en materia federal satisfactorio para los intereses de las partes. Por ello, la CSJN ha tenido que intervenir recurrentemente como árbitro de conflictos a modo de salvaguarda judicial. Este excesivo rol deviene por defecto en un déficit de articulación entre burocracias multiniveles, por la falta de agregación adecuada de preferencias electorales por niveles de gobierno y por problemas de coordinación político - partidarias. Frente a ello, el tribunal en su jurisprudencia más reciente ha provisto de precedentes relevantes en materia federal que serán objeto de análisis en el proyecto propuesto.

En el caso del Tribunal Constitucional español, se propone llevar adelante un análisis similar, identificando y poniendo en valor la jerarquización del principio de lealtad federal, cuyo antecedente hay que ubicarlo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán (*Bundestreue*), a partir de fallos relevantes de los últimos quince años. Para el Tribunal, la lealtad en el ámbito territorial vela por el equilibrio entre unidad y diversidad: supone, por un lado, el fomento de mecanismos constitucionales que articulan las relaciones entre distintos niveles de gobierno y, por otro, la limitación de aquellas conductas de los entes territoriales que vulneren el reparto de poder constitucionalmente establecido (Carranza, 2022:33).

Del cruce entre ambas doctrinas se esperan obtener resultados valiosos en términos de estudios federales comparados sobre la eficacia de los Tribunales como proveedores de puntos focales, como canalizadores de debates públicos y, de ser necesario, como balances efectivos de poder frente a pujas distributivas o competenciales propias de Estados descentralizados.

3. Objetivos

En este marco, el objetivo general de la investigación es analizar de manera comparada si los fallos del Tribunal Constitucional español y de la Corte Suprema argentina en casos de materia federativa han servido como mecanismo de balance de poder, asegurando el cumplimiento de la delimitación de competencias por órdenes de gobiernos previstas constitucional y legalmente en ambos países.

Los objetivos específicos propuestos son:

- I. Abordar en profundidad el marco teórico sobre salvaguardas federales existente en la literatura norteamericana y europea para evaluar los diferentes mecanismos de balances de poder existentes en nuestro estado federal y en el estado descentralizado español.
- II. Recopilar, sistematizar y analizar la jurisprudencia de ambos tribunales en las últimas dos décadas a los fines de verificar si desde la doctrina de ambos cuerpos se han generado balances de poder efectivos de carácter multinivel.
- III. Determinar si los tribunales supremos de ambos países, como intérpretes finales, han aportado a delimitar y proteger desde su jurisprudencia las competencias de cada nivel de gobierno, aplicando para ello el principio no constitucionalizado de lealtad federal.
- IV. Clasificar los fallos a los fines de identificar si ambos tribunales han aportado umbrales o límites frente a conflictos de competencias, aportando puntos focales que canalicen de manera adecuada debates públicos en la materia.

4. Metodología

El abordaje metodológico de la presente propuesta de investigación será de naturaleza cualitativa y con un modelo de diseño emergente para permitir cierto grado de flexibilidad en las diferentes etapas de la investigación y del relevamiento, especialmente en el trabajo de campo.

El enfoque metodológico será de carácter comparativo, siendo este tipo de estrategias crecientemente relevantes en las agendas de investigación en materia de estudios sobre sistemas políticos federales en las universidades más importantes del planeta.

La investigación cuenta con un perfil de carácter descriptivo y exploratorio, dado que el objeto de estudio es actual y dinámico, no siendo identificados antecedentes de su abordaje

en el país, luego de un relevamiento exhaustivo. Se trabajará tanto en base a fuentes primarias como secundarias. Las técnicas de recolección de datos serán principalmente el análisis de documentos y eventuales entrevistas a informantes previamente definidos como claves.

Respecto a la dimensión temporal, se toma para el caso argentino el estudio de la jurisprudencia dictada en la materia comprendida en el período 2003 hasta la actualidad, puesto que representa una reconfiguración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En el caso español, se tomará la jurisprudencia comprendida en el período 2007 a la fecha, a partir del caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía de Valencia (2007) y los precedentes posteriores.

En cuanto al alcance espacial, se abordará la jurisprudencia dictada por los tribunales supremos antes mencionados en los casos que se dirimen conflictos de competencias intergubernamentales, al interior de estados descentralizados en el que coexisten diferentes niveles de gobierno. En el caso argentino las sentencias de la CSJN, y en el caso español las sentencias del Tribunal Constitucional español a los fines de determinar si han servido como mecanismo de balance de poder, asegurando el cumplimiento de la delimitación de competencias previstas constitucional y legalmente por órdenes de gobiernos en ambos países.

En relación al plan de trabajo, se distinguen tres etapas. En la primera etapa, se realizará una revisión bibliográfica que permita la elaboración del marco teórico que guiará el proyecto y la caracterización de las principales dimensiones de análisis en la materia, tales como salvaguardas federales, salvaguardas judiciales, distribución de competencias intergubernamentales, mecanismos de equilibrio de poder, materias de competencia concurrente, entre otros conceptos que vayan surgiendo a medida que la investigación siga su curso. Se hará un especial énfasis en los lineamientos y construcciones teóricas presentes en las sentencias de los tribunales antes mencionados.

Para la recopilación de la documentación y el relevamiento de la opinión de diferentes actores, incluida la selección de informantes claves, se elaborarán los instrumentos de recolección de datos con las categorías y dimensiones de análisis que nos proponemos a partir de la teoría existente en materia de salvaguardas federales. Posteriormente, se realizará una prueba piloto de los instrumentos de recolección de datos que se elaboren.

La segunda etapa constituye el relevamiento y recolección de datos: la identificación, análisis, selección y clasificación de los casos de jurisprudencia en la dimensión temporal propuesta para el caso argentino y el caso español.

En la tercera etapa se llevará a cabo el análisis de los casos para caracterizar en profundidad y describir, a partir de determinadas categorías y dimensiones, el rol de los tribunales supremos en los conflictos intergubernamentales.

La última etapa está destinada a la elaboración del informe final que contenga las recomendaciones y conclusiones de la ejecución del proyecto, del informe académico y la rendición de cuentas. También, nos proponemos difundir a lo largo de todo el proceso, los avances de investigación alcanzados en las diferentes etapas, como así también, la publicación de resultados al concluir el proyecto, procurando compartir experiencias, dificultades y conocimiento adquirido. En particular, la publicación de las conclusiones del trabajo como libro en formato *e-book* y papel en España.

5. Importancia del proyecto

La temática a abordar constituye una línea de investigación que este equipo viene trabajando desde el período 2019-2023 en estudios sobre federalismos comparados, federalismo subnacional y relaciones intergubernamentales. A partir del camino transitado se han publicados 2 libros, 13 capítulos de libro y 12 artículos en revistas científicas con referato del país y el extranjero. También se han podido compartir avances del trabajo de investigación en decenas de eventos científicos en el país, Brasil, México y España.

El equipo de investigación cuenta con miembros que son docentes con experiencia en el grado y el posgrado en universidades de Argentina y España, como así también con ayudantes de investigación que están terminando sus tesis de maestría y doctorado y la mirada de una alumna. Aportan al mismo un colaborador externo que es profesor en la Universidad Autónoma de Madrid y un profesor plenario de nuestra casa que nos enriquece con su experiencia y larga trayectoria en la materia.

Apostamos a que este equipo se consolide en destrezas de investigación en un área que consideramos de vacancia metodológica y conceptual en el derecho público argentino, intentando servir de referencia en la materia a partir de la producción de avances periódicos de la investigación a ser presentados en eventos académicos y de la realización de numerosas publicaciones de carácter científico. También se visualiza como impacto académico poder introducir algunos de los productos de este trabajo en clases de grado y posgrado en ámbitos de la UNC.

6. Conclusiones

La experiencia de compartir los principales aspectos teóricos y metodológicos en torno al proyecto de investigación con diversos colegas y grupos de investigación en el marco de las Jornadas sobre Experiencias de Investigación, nos resultó fructífero y enriquecedor. Nos permitió, por un lado, identificar problemáticas comunes en torno a lo metodológico propias de la investigación jurídica y de la metodología comparada en abordajes de naturaleza federativa. Por otro lado, nos permitió trazar puentes, entablar diálogos y redes con otros equipos de la Facultad de Derecho que también se encuentran abocados al estudio de problemáticas propias del federalismo, desde diversas perspectivas. Aspectos que -sin dudas- contribuyen a una construcción cooperativa del saber y conocimiento en una problemática actual que demanda respuestas comprometidas de todos los sectores de la sociedad, frente al crítico panorama en el que nos encontramos.

7. Bibliografía

- Bednar, J. (2009). *The robust federation, principles of design*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Bolleyer, N. (2013). Paradoxes of self-coordination in federal regimes. En A. Benz, J. Broscheck (Ed.), *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of federalism* (pp. 321-342). Oxford: Oxford University Press.
- Carranza, G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Colección Monografías N°19, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Gargarella, R. (2006). *Inconsistencia e imparcialidad. Un examen histórico de la jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina*. En Bercholz, J. (director). *El sistema político e institucional en la Argentina*. Ed. Lajouane.

Mendoza, J. (2020). El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México. En J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización* (pp.295-376). Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Nugent, J. D. (2009). *Safeguard federals: how states protect their interests in national policymaking*. Oklahoma City, OK: University of Oklahoma Press, Norman.

Piccardo, I. (2020) *Como fallan los jueces. Mayorías argumentativas versus mayorías resolutivas*. Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.

Schnabel, J. (2023). *Gestión de interdependencias en sistemas federales. Consejos intergubernamentales y creación de políticas públicas*. Universidad Autónoma del Estado de México.