

ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL: EVOLUCIÓN Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES ACTUALES ¹

ESTABLISHMENTS OF NATIONAL UTILITY: EVOLUTION AND CURRENT JURISPRUDENTIAL CRITERIA

Por Pilar del Milagro Miret (*)

RESUMEN: El presente trabajo se propone realizar un análisis crítico y reflexivo de la evolución legislativa y jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia respecto al reparto de competencias entre la nación y provincias en relación a los establecimientos de utilidad nacional, contemplados desde antaño en la Constitución Nacional hasta la actualidad.

PALABRAS CLAVES: Establecimientos de utilidad nacional- Competencias-Constitución-Legislación.

ABSTRACT: This paper proposes to carry out a critical and reflective analysis of the legislative and jurisprudential evolution of the Supreme Court of Justice regarding the distribution of powers between the nation and provinces in relation to the Establishments of national utility, contemplated from ancient times in the national Constitution to the present day.

KEY WORDS: Establishments of national utility - Competencies - Constitution - Legislation.



Artículo publicado bajo Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivar. © Universidad Católica de Córdoba

DOI [http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025\(11\)08](http://dx.doi.org/10.22529/cdp.2025(11)08)

¹ Artículo recibido el 7 de julio de 2025 y aprobado para su publicación el 18 de noviembre de 2025.

(*) Abogada (UCC). Mediadora. Profesora Universitaria para el tercer ciclo de EGB, Polimodal y Educación superior en abogacía (UCC). Profesora Jefa de trabajos prácticos en la cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal y Docente adjunta en la cátedra Práctica profesional I (UCC). (1200525@ucc.edu.ar)

I. Introducción

Desde la primera Constitución Nacional (CN) sancionada en el Congreso General Constituyente en el año 1853, nuestra forma de gobierno se caracterizó por ser representativa, republicana y federal (artículo 1 CN), todo dentro del marco de un Estado de Derecho el cual, con el paso de los años, fue adquiriendo mayores perfecciones.

En un Estado federal, mediante el cual las provincias preexistieron a la nación argentina, el reparto de competencias es una característica esencial.

Aquí podemos encontrar a los establecimientos de utilidad nacional, los cuales pueden ser definidos según el Dr. Pablo Manilli como: *“Todas aquellas funciones o atribuciones que fueron delegadas al gobierno federal en el texto constitucional y que requieren la ocupación de una determinada porción de suelo, sea en el cual se construya en edificios, se instalen otro tipo de dispositivos, o simplemente se deje el suelo en su estado natural”*².

Como se observa, no implica solamente los lugares cerrados. También puede ser el suelo en su estado virgen o incluso hay establecimientos que están dentro de otro, por ejemplo, una comisaría dentro de los tribunales federales.

Desde siempre estuvieron regulados en la CN por su trascendencia histórica y función social: el viejo artículo 67 inciso 27, de la Constitución aludía específicamente a la fortalezas, arsenales y almacenes, cuarteles, puertos, penitenciarías nacionales, asilos de inmigrantes, aeropuertos, aeródromos, escuelas nacionales, agencias federales de impuestos, usinas eléctricas, yacimientos hidrocarburíferos, parques nacionales, establecimientos de policía federal, gendarmería, aduana, entre otros. La citada CN establecía:

“Corresponde al Congreso nacional (...) Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional (...)”.

² MANILI, Pablo Luis. *Establecimiento de utilidad nacional*. Astrea, Buenos Aires, 2008. p. 4 y ss.

Luego de la reforma constitucional del año 1994, lo podemos encontrar contemplados en el actual artículo 75 mencionados dentro de las atribuciones del Congreso y concretamente en su inciso 30 el cual dispone: “*Corresponde al Congreso nacional (...): Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.(...)”*

Al optar el constituyente del año 1994 por definirlos de una manera genérica, resulta conveniente clasificarlos tomando un criterio “finalista” en estos establecimientos, es decir, cualquiera sea el modo de adquisición, ocupación o arrendamiento del inmueble, éstos deben estar orientados al bien común y bienestar general de la nación (objetivos previstos en el preámbulo de la ley suprema) para que así se justifica y legitime no solo al gobierno federal para la creación de su legislación, sino también para ejercer su función jurisdiccional.

Por lo expuesto, podemos agruparlos de la siguiente manera:

- A. *Defensa nacional*: arsenales, cuarteles, campos de ejército.
- B. *Transportes y comunicaciones*: puertos, aeropuertos, aeródromos.
- C. *Ecología y medio ambiente*: parques, nacionales, monumentos naturales.
- D. *Energía*: yacimientos hidrocarburíferos, usinas hidroeléctricas.
- E. *Seguridad*: penitenciarias.
- F. *Justicia*, tribunales federales.

II. Antecedentes y génesis en los criterios adoptados por el máximo tribunal argentino

Como principal antecedente, encontramos la jurisprudencia estadounidense donde habla de la posibilidad de crear estos establecimientos con el consentimiento de la autoridad local, sin embargo, esa es una gran diferencia con respecto a nuestra legislación, ya que en nuestro país quien tiene competencia exclusiva para legislar y crear estos establecimientos es el Congreso

nacional, sin necesidad de solicitar autorización a la provincias o municipios pese gozar estos de una autonomía plena.

Pese a que la nueva constitución del año 1994 efectúa un profundo reconocimiento y defensa a las autonomías provinciales y municipales, éstas solo podrán ejercer sus poderes de policía e imposición de manera acotada y siempre que no interfieran con la misión nacional del establecimiento.

Así podemos referirnos a que la nación ejerce sobre estos lugares una competencia federal de tipo funcional y no territorial: no toda propiedad que pertenezca al Estado nacional será considerada como un establecimiento de utilidad nacional, la ley de Congreso deber dotarlo de un fin orientado al bienestar general y progreso de la nación.

Sin perjuicio de lo mencionado, el actual artículo 75 inciso 30 es el resultado de una profunda evolución interpretativa y doctrinaria que la Corte Suprema de Justicia (CSJN) efectuó durante varios años, la cual se podría clasificar en cinco periodos:

II.1. Primer período: legislación y jurisdicción nacional exclusiva y excluyente

Desde los primeros años de funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se sostuvo que los establecimientos de carácter nacional quedan sujetos a la jurisdicción federal. En consecuencia, los hechos ocurridos en esos ámbitos corresponden a la justicia federal, consolidándose así la idea de jurisdicción exclusiva que excluye la intervención provincial. No basta con que el establecimiento sea de propiedad de la nación, sino que es necesario, además que esté afectado a la utilidad nacional para que exista la jurisdicción federal.

En tal sentido, un fallo interesante fue el caso “*Marconetti LTDA. S.A.I.C S/ apelación de multa del departamento provincial de trabajo de Santa Fe*” (CSJN. 1968, Fallos 103:408) Aquí se discutía la procedencia de un tributo municipal sobre una empresa privada, ubicado en el predio de un establecimiento nacional.

La CSJN decidió que el impuesto era válido, porque la ley del Congreso nacional, por el cual se otorgó la concesión a la provincia de Santa Fe para la construcción del pueblo, no reservó a favor del gobierno nacional ninguna jurisdicción o facultad. Es decir, en este precedente, se

destaca por un lado que el puerto no estaba en jurisdicción nacional y además el tributo fue aplicado a una empresa privada ubicada en él y no afectaba la finalidad por la cual el establecimiento fue creado.

Similar postura, se tomó en otro caso *leading case* para la época denominado “*Compañía Swift de La Plata S.A. c/ Municipalidad de Ensenada*” (CSJN. 1930, Fallos 158:400). La Municipalidad pretendía cobrar tasas municipales a la Compañía Swift, un frigorífico que había sido declarado establecimiento de utilidad nacional.

El interrogante para el caso fue el siguiente: ¿los establecimientos declarados de utilidad nacional pueden ser gravados por las municipalidades o están exentos? La CSJN sostuvo que, si un establecimiento ha sido declarado de utilidad nacional mediante una ley del Congreso, no puede estar sujeto a gravámenes locales o provinciales que puedan interferir con su funcionamiento o finalidad nacional.

Este precedente jurisprudencial fue muy importante atento que esclarece la interpretación sobre la inmunidad impositiva de los establecimientos declarados de utilidad nacional y cómo se limitó el poder tributario local frente a competencias exclusivas del Estado nacional.

Otro caso notable para el análisis es “*Frigorífico ARMOUR de La Plata c/ la Provincia de Buenos Aires*” (CSJN. 1928, Fallos 155:104) en el cual una empresa estaba radicada en el puerto de la Plata, y fue eximida de impuestos provinciales, ya que la CSJN determinó que se encontraba sujeta exclusivamente a la jurisdicción de la nación.

Este fallo distingue dos conceptos fundamentales entre dominio y jurisdicción: mientras que el dominio puede darse en lugares que la nación adquiera para asentar un establecimiento de utilidad nacional, en la jurisdicción implica la subordinación de la soberanía de la provincia a favor de la nación.

En todos los supuestos analizados en esta primera etapa, la CSJN estableció como denominador común el hecho fundamental de que la unidad nacional es el objetivo esencial de la Constitución, y nunca puede atentar el régimen autónomo de las provincias; pero la facultad de legislar exclusivamente no significa de hacerlo respecto a todos los inmuebles adquiridos

por el gobierno nacional, sino sólo en aquellos destinados a objetos del bien general, de manera que dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes o correlativos, ya que puede existir una sin la otra.

Por lo tanto, el simple dominio de la nación no siempre implica jurisdicción, pero el dominio adquirido para los establecimientos de utilidad nacional, genera la jurisdicción exclusiva de la nación aplicable a estos.

Con este criterio, la CSJN estableció que la facultad del Congreso para legislar los establecimientos de utilidad nacional elimina toda otra legislación concurrente y no puede admitirse que una legislatura provincial puede establecer impuestos sobre territorios nacionales. Así, la autonomía de los estados provinciales o municipales cede ante la soberanía única de la nación, amparada por la Constitución, aplicando así el artículo 31 de la Constitución nacional, como principio fundamental de la unidad de la república.

Esta tesis de la CSJN se mantuvo hasta avanzadas la década del 1940 en nuestro país, en el cual establecía la improcedencia de gravar con impuestos provinciales estos establecimientos de utilidad nacional.

II.2. Segundo período: tesis de la no interferencia con la finalidad del establecimiento

Aquí la CSJN se sumerge en un criterio ambiguo y confuso, atento que diferencia al decir que una cosa es sostener que la nación y las provincias tienen poderes concurrentes o compartidos en estos establecimientos y otra muy distinta es afirmar que las provincias pueden actuar en todo lo que no afecte o interfiere a los fines nacionales.

Esta postura fue sostenida por la CSJN donde en 1948 a una compañía aérea privada, la cual desempeñaba sus tareas en el aeródromo de Morón, provincia de Buenos Aires, se vio afectada por un impuesto provincial en los combustibles que ella utilizaba. La CSJN sostuvo que las facultades de las provincias no quedan excluidas mientras su ejercicio no interfiera la realización de la finalidad de la obra nacional, sin embargo, concluye que este impuesto sí interferiría en el servicio público de utilidad nacional y que, por tal motivo, lo declaró inconstitucional.

II.3. Tercer período: nuevamente legislación y jurisdicción nacional exclusiva, exclusiva y excluyente

En este periodo, la CSJN volvió de manera más explícita a la senda que venía transitando durante la primera etapa sosteniendo, de manera unánime, la incompetencia de la provincia en todos los actos administrativos realizados en un establecimiento de utilidad nacional, ya que entiende las evidentes dificultades que implica la coexistencia de jurisdicción nacional y provincial sobre un mismo ámbito, y por ello afirmó que es propia del Congreso de la nación la facultad de legislar exclusivamente los establecimientos de utilidad nacional.

Así las cosas, concluye la CSJN que es competencia exclusiva del gobierno federal, y que por ende implica la negación del ejercicio simultáneo de los poderes provinciales en estos lugares. Por ende, la Corte emplea un lenguaje más categórico para definir la competencia federal enumerando sus establecimientos, excluyendo todo tipo de competencia provincial.

Varios antecedentes jurisprudenciales inspiraron en 1969 la ley 18310 con la cual se intentó introducir por vía legislativa el criterio de la no interferencia mencionado recién por la Corte mediante la reglamentación del mencionado artículo 67 inciso 27 de la CN. En su artículo 2 se estableció: *“tratándose de adquisiciones hechas por la Nación de tierras situadas en las provincias para establecimientos de utilidad nacional, imperará la jurisdicción y leyes nacionales únicamente en lo afectado o inherente a esa utilidad nacional destinados a servir objetos expresamente encomendados al Gobierno Federal por la Constitución y leyes nacionales”*.

Correlativamente su artículo 3 rezaba: *“en lo no comprendido en ese uso, las provincias mantendrán su jurisdicción y podrán ejercer los actos que de ella se deriven, en tanto no interfieran directa o indirectamente con las actividades normales que la utilidad nacional implique, siempre que no hubieren hecho renuncia expresa de ese poder mediante el procedimiento establecido en la respectiva constitución provincial”*.

Esta ley no tuvo buena aplicación e incluso la misma CSJN se encargó de dejarla sin efecto, declarándola inconstitucional y ratificando la competencia de los jueces federales para juzgar incluso cuestiones de derecho común como por ejemplo conflictos laborales o causas criminales originados en establecimientos de utilidad nacional.

II.4. Cuarto período: regreso a la tesis de la no interferencia con la finalidad del establecimiento

A finales de 1976 en el fallo “*Brizuela Pablo Cesar c/ Cia Swift de La Plata*” (CSJN. 1976. Fallos 296:432) la CSJN considero que la demanda laboral entablada contra la empresa privada instalada en la zona del puerto era de competencia de los tribunales provinciales en tanto no se interfería con el fin del establecimiento.

Éste criterio fue tomado incluso por la ley de coparticipación federal del año 1988, el cual establecía que las provincias podían gravar con el impuesto de los ingresos brutos las actividades cumplidas en lugares de interés público o utilidad nacional, sometidos a jurisdicción del Estado nacional siempre que la imposición no interfiere con este interés utilidad. Sin embargo, la CSJN posteriormente ratificó el criterio según el cual las provincias no pueden gravar de ningún modo los establecimientos nacionales hidrocarburíferos, ya que entendían que estos impuestos interferían con el objeto del establecimiento de utilidad nacional.

II.5. Quinto período: tesis de la no interferencia y de los poderes provinciales residuales

Hasta la reforma de 1994, nuestro máximo tribunal nacional continuó aplicando la tesis de la no interferencia a los establecimientos de utilidad nacional, estableciendo que sólo es la ley nacional la que determina su resguardo resultando procedente que el gobierno nacional libere a determinadas entidades o actividades del pago de gravámenes nacionales y locales, siempre que lo estime adecuado para su mejor desempeño y funcionamiento. De esta manera, las provincias deberán abstenerse de gravar impositivamente estos establecimientos, porque su competencia puede ser ejercida en todo aquello que la nación le permita.

Además, la CSJN agrega el concepto de *compatibilidad*, es decir que la facultad provincial de agravar un establecimiento nacional no puede menoscabar condicionar ni impedir el interés nacional. Con base en este razonamiento, la CSJN concluyó que es procedente que el gobierno nacional libere a determinadas entidades o actividades del pago de gravámenes nacionales y locales, siempre que lo estime adecuada.

Este antecedente también citaba a Juan Bautista Alberdi en su libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, en el cual establecía que “(...)La Constitución de un país supone un gobierno encargado de hacerla cumplir: ninguna constitución, ninguna ley se sostiene por su propia virtud. Así, la Constitución en sí misma no es más que la organización del gobierno considerado en los sujetos y cosas sobre que ha de recaer su acción, en la manera como ha de ser elegido, en los medios o facultades de que ha de disponer y en las limitaciones que ha de respetar. Según esto, la idea de constituir la República Argentina no significa otra cosa que la idea de crear un gobierno general permanente, dividido en los tres poderes elementales destinados a hacer, a interpretar y a aplicar la ley tanto constitucional como orgánica. (...)”³.

Sin perjuicio de lo expuesto, vale también mencionar el fallo “*Municipalidad de Laprida c/ Universidad de Buenos Aires*” (CSJN. 1986. Fallos 308:647). Aquí la actora en un predio de su propiedad ubicado en dicha localidad a los fines de instalar diversas facultades, no quería cumplir las ordenanzas municipales en materia de salubridad, uso de suelo y código de edificación. Argumentaba que, al ser considerada un establecimiento de utilidad nacional, no le cabían la aplicación de dichas leyes locales.

A tal fin resolvió la CSJN “(...) el criterio para aceptar o excluir el ejercicio de poderes provinciales en lugares sometidos a la jurisdicción federal por interés nacional, es precisamente el de la compatibilidad con dicho interés. Como ejercicio de una facultad por la provincia en los enclaves de jurisdicción federal incide siempre en éstos, la pauta no es la incidencia sino su compatibilidad con 'lo afectado o inherente a esa utilidad nacional' o con 'las actividades normales que la utilidad nacional implique', conforme a los arts. 2º y 3º de la ley 18.310. Debe concluirse que, si esa facultad provincial o municipal no condiciona, menoscaba o impide el interés nacional, es compatible con él (...)”.

Por lo expuesto se resuelve a favor de la actora admitiendo la demanda y permitiendo el ejercicio del poder de policía municipal en dicho establecimiento de utilidad nacional. Este criterio es adoptado luego por la CN del año 1994 como se verá seguidamente.

III. La reforma constitucional de 1994

³ ALBERDI, Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina.*, Valparaíso Chile, 1852. Capitulo XX, p. 75.

El anterior artículo 67 inciso 27, con la reforma constitucional del año 1994, pasó a hacer el actual 75 inciso 30 de la Carta Magna Nacional el cual establece: “*corresponde al Congreso (...) ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines (...)*”.

La principal coincidencia entre el texto anterior y el actual es que en ninguno de los supuestos se exige el consentimiento de la legislatura provincial.

De esta manera si establece la exclusividad sobre el sujeto competente para legislar los establecimientos de utilidad nacional, el cual fue y sigue siendo el Congreso nacional con exclusión de las provincias, pero siempre en el marco de lo necesario para el cumplimiento de los fines que motivaron la instalación del establecimiento.

Además, la reforma, elimina la numeración de los establecimientos de utilidad nacional que contenía el primigenio artículo 67.

IV. Criterios actuales del máximo tribunal argentino: los poderes conservados y el criterio finalista

En clara consonancia con el artículo 121 de la CN el cual dispone: “[*las provincias conservan todo el poder, no delegado por esta constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación*”], el artículo 75 inciso 30 de la CN reitera que las provincias y municipios conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieren el cumplimiento de aquellos fines. De esta manera se explicitó constitucionalmente un criterio jurisprudencialmente establecido: las provincias y municipios podrán ejercer competencias sobre los establecimientos de utilidad nacional, pero con un límite claro: en todo aquello que la legislación federal no regule siempre y cuando el ejercicio de estos poderes no entorpezca ni afecte el cumplimiento de los fines de utilidad nacional que el gobierno federal persigue con esto se establecimientos.

Sobre este último aspecto podemos afirmar que se reivindica el criterio finalista adoptado en la primera etapa de la jurisprudencia de la CSJN ya que, si bien no se puede impedir el ejercicio de los poderes de policía municipales dentro de los establecimientos utilidad nacional, bajo ningún aspecto éstos pueden afectar el objetivo federal en tanto este último se encuentre cumpliendo un fin de utilidad nacional.

V. Autoridad competente para erigir un establecimiento de utilidad nacional

La definición sobre cuándo, dónde y para qué debe crearse un establecimiento nacional siempre recayó sobre el gobierno federal y puntualmente en el Congreso nacional. Lo que sí cabe preguntarse es si ésta decisión es adoptada sólo por el Congreso o también por el Poder Ejecutivo.

Aquí cabe plantearse 2 hipótesis: la primera cuando se trata de modificar algún establecimiento de utilidad nacional pertenecientes a instituciones u organismos públicos ya existentes y creados por ley del Congreso. Esta decisión puede ser tomada por el Poder Ejecutivo, ya que sería irrisorio pensar que el Congreso debiera sancionar una ley para, por ejemplo, trasladar la ubicación geográfica de una comisaría de la policía Federal o una oficina de impuestos nacionales.

En este caso, la delegación es posible por aplicación del artículo 99 inciso 2 de la CN, el cual establece: el Poder Ejecutivo nacional podrá:” (...) *[expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (...)]*”.

La segunda hipótesis sería el caso cuando se trata de crear un establecimiento de utilidad nacional que antes no existían, por ejemplo: puertos, aeropuertos aeródromos parques nacionales, etc. En este caso la decisión acerca de su instalación, el lugar adecuado o el momento oportuno debe estar dispuestas en una ley del Congreso. Sin perjuicio de ello, el Congreso puede delegar en otros organismos la instrumentación de los detalles atinentes a esta instalación por medio de un acto administrativo.

Así se despeja la ardua discusión respecto a qué jueces son competentes para resolver los conflictos en un establecimiento utilidad nacional: al ponerse en cuestión una legislación federal que se dicta para el cumplimiento del fin del establecimiento de tipo nacional, cabe que su control judicial sea efectuado por los jueces federales.

Sin embargo, cuando en dicho establecimiento se aplique el derecho común (civil, comercial, penal laboral), allí la competencia será de los jueces provinciales (por ejemplo, un homicidio, un despido). Esto no afecta el fin del establecimiento, por eso se adopta, como se explicara anteriormente, una postura teológica y no en base al lugar.

VI. Poderes tributarios de las provincias

El Dr. Villegas ha definido el impuesto como *“El tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo estos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al obligado (...) Si bien la valoración del legislador es discrecional, debe estar idealmente en función de la potencialidad económica de cada uno, es decir, en función de su capacidad contributiva.*

Puede verse que ese hecho generador es totalmente ajeno a una actividad estatal determinada. El impuesto se adeuda pura y simplemente por el acaecimiento del hecho previsto en la norma que se refiere a una situación relativa al contribuyente.”⁴

Con este concepto presente y en materia de establecimientos de utilidad nacional, resulta necesario distinguir tres casos:

1- *Cuando el Estado nacional ejerce la actividad de utilidad nacional:* aquí las provincias carecen de toda competencia impositiva. Al ser la nación, la que en forma directa o a través de una empresa estatal, ejerce actividades en establecimientos nacional, no se puede agravar con un tributo provincial o municipal los medios o instrumentos de los cuales se vale el gobierno nacional para ejercer esta utilidad nacional. Por ejemplo, el ejército argentino o la

⁴ VILLEGAS, Héctor. *Curso de finanzas y derecho Tributario*. De Palma, Buenos Aires, 1999. 13° edición. Capítulo II, p. 71.

administración de parques nacionales, no pueden ser grabados con el impuesto de sellos provinciales por los actos que celebren allí. Aquí el interés local debe ceder ante el interés general.

2- *Cuando dentro de los establecimientos utilidad nacional se radican empresas privadas, que realizan actividades que no son imprescindibles para la realización del fin de utilidad nacional que inspira la creación del establecimiento:* En este caso, las provincias conservan sus competencias tributarias, porque las empresas privadas que se radican allí- por mera conveniencia geográfica- no gozarán de una exención impositiva. Sería el supuesto de un local gastronómico ubicado dentro de un aeropuerto o parque nacional: dicha actividad comercial puede ser afectada impositivamente.

3- *Cuando las empresas privadas radicadas en un establecimiento de utilidad nacional realizan actividades que son necesarias o complementarias para el funcionamiento de este establecimiento.* Este es el supuesto más problemático, y se refleja en el caso típico de la concesionaria de servicios públicos o actividades de interés público, para los cuales se creó el establecimiento. Aquí se impone el criterio finalista según el cual las provincias y municipios podrán gravar las actividades de dichas empresas siempre y cuando el gravamen no afecte el fin de la utilidad nacional y el Estado nacional no haya dispuesto por ley una exención impositiva para estas acciones.

Un ejemplo claro sería el supuesto donde un impuesto local grava hechos o actos cumplidos por una empresa que participa en la explotación de un yacimiento hidrocarburífero a través de un contrato de concesión de servicio público. Inevitablemente este impuesto será trasladado al precio del servicio, con lo cual el resto de la población del país que se beneficia con esa actividad, abonará un *plus* debido al impuesto local y ello es de decididamente inadmisibile.

Por ello, en los pliegos de licitación, el Estado nacional debería establecer cuál es la carga impositiva que esas empresas tendrán que soportar durante la vigencia de la concesión. Por lo tanto, las empresas tienen en cuenta esas cargas y no las otras al momento de cotizar el costo de sus servicios y su margen de utilidad. Si una vez adjudicada la concesión se adiciona un impuesto local (provincial o municipal), se rompería la ecuación económica que justificó el precio de la licitación y esto podría generar un eventual derecho a la empresa concesionaria de rescindir el contrato por culpa de la contraparte, con el consiguiente perjuicio para la finalidad

del servicio público y para las arcas del Estado quien seguramente deberán responder por los daños y perjuicios que la rescisión ocasiona.

VII. Jurisprudencia posterior a la reforma de 1994

El análisis de los fallos posteriores a 1994 revela que la reforma constitucional concluyó la discusión y las decisiones contradictorias en materia de establecimientos de utilidad nacional. A tal fin, y en relación a la potestad tributaria de las provincias, podemos citar como *leading case* el precedente de la CSJN conocido como “Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (CSJN. 2017, Fallos 1316:2008). La provincia de Misiones sancionó leyes para crear un Parque Provincial del Río Iguazú dentro del área del Parque Nacional Iguazú, de jurisdicción federal.

Se discute respecto a la constitucionalidad de la ley provincial dado que se aplicaba e invadía un establecimiento declarado de utilidad nacional.

Así las cosas, la Administración de Parques Nacionales (APN) promovió una acción declarativa de inconstitucionalidad contra las leyes de Misiones que pretendían crear un *Parque Provincial del Río Iguazú* dentro del territorio del Parque Nacional Iguazú, ya declarado de utilidad nacional por ley del Congreso.

Habiendo llegado a la CSJN, esta declaró inconstitucional las leyes provinciales, afirmando que la provincia no puede arrogarse la propiedad o jurisdicción sobre un establecimiento que no ha sido desafectado de su uso público por ley nacional.

El sustento de dicho argumento fue el artículo 75 inciso 30 de la Constitución la cual si bien permite que los poderes locales mantengan competencias de policía e imposición en tanto no interfieran con los fines específicos del establecimiento nacional.

En este caso, la superposición de la jurisdicción provinciana afectaba directamente la conservación, manejo y destino del parque nacional, imponiéndose por aplicación del artículo 30 de la carta magna nacional (supremacía federal) la jurisdicción federal por sobre la jurisdicción provincial pese que la provincia de Misiones invocaba la protección de los recursos naturales (artículo 41 CN).

De esta manera, el mencionado fallo aporta una distinción clara entre potestades compatibles (policía e impuestos locales que no interfieran) y las que sí interfieren en el fin nacional específico, consolidando así el criterio legislado en el artículo 75 inciso 30 de la CN.

Además, se refuerza la doctrina de la CSJN ya mencionada según la cual la declaración de utilidad nacional implica una *immunidad relativa* frente a competencias locales. La Corte adopta una interpretación post-reforma de 1994 reconociendo la autonomía provincial, pero subordinándola a los fines específicos del establecimiento nacional.

VIII. Colofón

A lo largo de la presente exposición se procuró realizar un análisis minucioso entre las competencias y la posibilidad de los estados provinciales de interferir o no en los establecimientos de utilidad nacional, considerando además la evolución que la Corte Suprema de Justicia tuvo para con este tema.

Las sucesivas interpretaciones jurisprudenciales de nuestro Máximo tribunal contribuyeron a la legislación del actual artículo 75 inciso 30 de la CN la cual resulta esclarecedor a la hora de la regulación constitucional de los establecimiento de utilidad nacional y las competencias limitadas solo a poder de policía e imposición que hoy pueden ejercer sobre éstos tanto por la provincias como los municipios, recordando que el Poder policía es definido como: “*parte de la función legislativa que tiene por objeto*

la promoción del bienestar general, regulando a ese fin los derechos, reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución, extendiéndose hasta donde la promoción del bienestar general lo haga conveniente o necesario dentro de los límites constitucionales”⁵.

Por lo expuesto, se reafirma una vez más el rol *pretoriano* en la creación de derecho que ejerció nuestro máximo tribunal en sus diferentes periodos, existiendo en todo un denominador común: el ejercicio del control de constitucional propio de un Estado de derecho democrático

⁵ DROMI, Roberto. *Derecho administrativo Tomo I*. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998. Capítulo Poder de Policía, (pág. 571)

**ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL:
EVOLUCIÓN Y CRITERIOS JURISPRUDENCIALES
ACTUALES**

en cada caso en concreto, lo cual permitió sentar criterios fundados para que luego el convencional constituyente lo refleje en nuestra ley fundamental y suprema.