

## Autonomía o Autarquía ¿Empecinamiento dogmático en el Siglo XXI?

Creemos que la discusión entre autarquía y autonomía, no sólo es bizantina, sino que además ha sido superada legislativamente en el derecho comparado, y en la dimensión sociológica en nuestro país. Por otra parte la caracterización que le otorguen a la organización municipal cada una de las provincias argentinas, deja de ser importante si no se asegura el régimen municipal de acuerdo al mandato constitucional nacional, y no existe una sola forma de asegurar el régimen municipal, es más, creemos que son viables varias soluciones. El aseguramiento del régimen municipal en nuestro país está indisolublemente atado a la determinación clara y precisa de las competencias, servicios y funciones de los municipios; misión que deberá estar presidida por la subsidiariedad, proximidad y la regionalización inter municipal. Como segundo pilar, tendiente a asegurar el régimen municipal, nos encontramos con la necesidad de brindar suficiencia económica y financiera a los municipios, y varias son las alternativas a disposición de las provincias, pudiendo optar por cualquiera de ellas, con el sólo condicionamiento de lograr la suficiencia constitucionalmente establecida.



Abogado (UNR Argentina) Especialista en Derecho Administrativo (UNR Argentina) Gerencia Pública en Desarrollo Social; Gobernabilidad y Gestión Local (INAP España) Profesor de Grado y Posgrado Derecho Tributario y Administrativo (UAI-UNR-UCA) Premios Albi 2003 y 2005 Alicante. Cantabria 2004. INAP España 2008. Publicaciones en Argentina y Exterior.



editorial académica española



Darío Paglietta Giorgis

## Autonomía o Autarquía ¿Empecinamiento dogmático en el Siglo XXI?

Análisis y Propuesta para Desentrañar el Núcleo Competencial de los Entes Locales. Actualización y Determinación

**Darío Paglietta Giorgis**

**Autonomía o Autarquía ¿Empecinamiento dogmático en el Siglo  
XXI?**

FOR AUTHOR USE ONLY

FOR AUTHOR USE ONLY

**Darío Paglietta Giorgis**

**Autonomía o Autarquía  
¿Empecinamiento dogmático en el  
Siglo XXI?**

**Análisis y Propuesta para Desentrañar el Núcleo  
Competencial de los Entes Locales. Actualización y  
Determinación**

FOR AUTHOR USE ONLY

**Editorial Académica Española**

**Imprint**

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this work is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: [www.ingimage.com](http://www.ingimage.com)

Publisher:

Editorial Académica Española

is a trademark of

International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

17 Meldrum Street, Beau Bassin 71504, Mauritius

Printed at: see last page

**ISBN: 978-620-2-81046-3**

Copyright © Dario Paglietta Giorgis

Copyright © 2020 International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

FOR AUTHOR USE ONLY

# **AUTONOMÍA o AUTARQUÍA**

**¿Empecinamiento dogmático en el Siglo XXI?**

FOR AUTHOR USE ONLY

**Darío Paglietta Giorgis**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>PARTE I</b>	<b>4</b>
<b>Planteo del Problema</b>	<b>4</b>
<b>PARTE II</b>	<b>8</b>
<b>Discusión</b>	<b>8</b>
<b>El Espíritu del Constituyente de 1853</b>	<b>12</b>
<b>La cuestión en la provincia de Santa Fe</b>	<b>23</b>
<b>PARTE III</b>	<b>30</b>
<b>Los Intereses Locales</b>	<b>30</b>
<b>Subsidiariedad</b>	<b>32</b>
<b>PARTE IV</b>	<b>43</b>
<b>Minifundismo y Región</b>	<b>43</b>
<b>PARTE V</b>	<b>69</b>
<b>Alternativas para conseguir la suficiencia</b>	<b>69</b>
<b>PARTE VI</b>	<b>72</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>72</b>
<b>PARTE VII</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>73</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El Nano Serrat, dice cuando canta Vagabundeando: "*Harto ya de estar harto, ya me cansé de preguntar al mundo porqué y porqué...*", esa misma sensación me invade cada vez que el tema que nos ocupa es la Autonomía Municipal y la sensación es de mayor hartazgo aún si hablamos de la Provincia de Santa Fe (Argentina).

Trataremos en las próximas líneas de plantear nuestra posición y brindar argumentos para demostrar que consagrar la autonomía municipal a los entes locales santafesinos (Municipios y Comunas) no es tarea ciclópea ni mucho menos, solo se trata de buscar la solución en la correcta interpretación del plexo normativo constitucional (Nacional y Provincial).

Para ello, desarrollaremos unos de los elementos que consideramos esenciales en el régimen municipal, la distribución competencial, que junto con la suficiencia financiera que ya hemos desarrollado en otro trabajo, constituyen los pilares sobre los que se asegurará el régimen municipal tal como lo establece la Constitución Nacional y Provincial.

También transitaremos por el Derecho Comparado a los fines de obtener experiencias legislativas sobre el principio de subsidiariedad, la proximidad y la región municipal.

## PARTE I

### Planteo del Problema

El 1° de mayo de 2.020 se cumplieron 167 años del dictado de la Constitución Nacional y también de una discusión interminable: ¿cuál es el significado de la expresión “asegurar el régimen municipal”? El Artículo 5 de la Constitución Nacional, texto histórico que no ha sufrido modificaciones desde su incorporación a la carta magna dispone:

*“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que **asegure** su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.*

Es notable la importancia que el constituyente histórico ha brindado al régimen municipal, pues su aseguramiento, junto con la justicia y educación primaria, son requisitos sine qua non para el respeto de la autonomía provincial. En otros términos, toda provincia que no asegure el régimen municipal, puede recibir cuestionamientos sobre su autonomía.

Creemos que la tinta del Artículo 5 no se había secado cuando las discusiones empezaron, y comenzó así el interminable debate doctrinario sobre dos modelos presentados como antagónicos: Autarquía y Autonomía. Este debate ubicó generalmente a los administrativistas a favor de la autarquía y a los constitucionalistas como sostenedores de la autonomía.

Hemos transitado esos 167 años con interminables discusiones que separaron las aguas del derecho público. Esta cuestión fue beneficiosa pues permitió un intercambio de ideas jurídicas rico y sustancioso, pero que lamentablemente permaneció en las letras de los trabajos doctrinarios, no pudiéndose corroborar la opinión prestigiosos especialistas en la realidad municipal argentina.

Debemos citar a Horacio Rosatti cuando dice que:

*“En nuestra opinión, parece sensato reconocer autonomía a todo ente que reúna las siguientes cinco atribuciones: 1º Autonormatividad constituyente; 2º Autocefalía; 3º autarcía o autarquía; 4º Materia y 5ª autodeterminación política”*<sup>1</sup>

Tomaremos esta opinión del autor santafesino, hoy Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, acuñada allá por el año 1991, como una adecuada conclusión a años de discusión y tal es así que la Constitución Nacional reformada en 1994, donde Rosatti fue Constituyente reformista, parece tomar esta concepción pentapartita y volcarla en la letra del artículo 123, que el constituyente reformista incorporó a la carta magna y que dice: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”*

La incorporación del artículo transcrito, lejos de poner coto a la añeja discusión ha significado un aporte más a la confusión general, creemos que debido a una inadecuada técnica de redacción de la norma y a la incorporación de términos, que, si bien no se revelan como parónimos, dan una fuerte sensación de contradicción. Nos referimos a la *autonomía reglada*, esta simple conjunción de palabras en manos de libres pensadores y

---

<sup>1</sup> Rosatti Horacio; “Tratado de Derecho Municipal”, Edit. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Tomo I, pág. 105

oportunistas operadores de la norma, es suficiente para hacer primar lo reglado sobre lo autónomo y volver al punto de partida.

Se debe ser excesivamente cuidadoso en el contenido que se le otorga al concepto jurídico indeterminado encarnado en la expresión “reglada”, pues de lo contrario corremos el riesgo que el Artículo 28 de la Constitución Nacional sufra una flagrante vulneración que nos colocaría ante una irrazonabilidad manifiesta.

No tengo dudas sobre el derecho y el deber de conceder autonomía a los municipios, en todas sus expresiones, y particularmente entiendo que el espíritu del constituyente histórico se expresó en ese sentido, por ello si bien es muy valorable la incorporación del artículo 123 en la Constitución Nacional, no es menos cierto que, ni la expresión del espíritu constituyente histórico ni la última reforma constitucional, han modificado el status de los municipios; ello nos deposita ante una tortuosa reforma constitucional que tardó 151 años en llegar y ahora que la tenemos la norma no produce el cambio pretendido en la realidad en la debe interactuar.

Ese es otro problema del Derecho Argentino en general, al cual el Derecho Municipal no escapa. La consagración legislativa de una institución, en nuestro caso la autonomía municipal, aun cuando esta sea de rango constitucional, no asegura su operatividad, y en ese caso nos encontramos ante un problema de garantización de los derechos constitucionales otorgados.

Además, tengo muy claro que ni el pato ni el fútbol, es el deporte nacional del país, por el contrario “la violación de normas en forma consuetudinaria y continuada” si lo es. Es congénito, forma parte de nuestra idiosincrasia, parece que disfrutamos ver cómo crece el cementerio de normas incumplidas; y ahí no discriminamos, vulneramos normas constitucionales, legales, decretos, reglamentos, resoluciones, señales de tránsito, lo que se

cruce en nuestro camino. Obvio que no son todos, pero si una lamentable mayoría.

Generalmente este es el escenario:

1. Se consagra la norma
2. El operador la interpreta libremente sin ningún parámetros jurídico ni ético
3. El beneficiario se ve desprovisto de un derecho
4. Nadie puede garantizar oportunamente el goce del derecho conculcado
5. La norma, sin cortejo fúnebre siquiera, se encamina a su tranquilo reposo final en el cementerio "La Anomia".

Dos ejemplos muy claros son los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional en donde muchas provincias, por no decir todas, no han asegurado su régimen municipal como lo manda imperativamente el Artículo 5, aun así, su autonomía, como también dispone la Constitución no ha sido cuestionada.

Lo mismo ocurre con el Artículo 123, ya que 26 años después de su incorporación a la constitución nacional, todavía hay provincias que no han adecuado su carta magna al imperativo constitucional nacional. Podríamos seguir hasta 2088 dando ejemplos, pero no es el objeto de este trabajo y como dice el dicho, para muestra basta un botón, aunque tenemos una botonería para argumentar.

## **PARTE II**

### **Discusión**

Después del resumen que brindamos en la introducción de este trabajo acerca de la situación en que se encuentra la cuestión de la autonomía y la autarquía, nos encontramos en la obligación de tratar de dar un enfoque distinto a una cuestión profundamente discutida.

En la búsqueda de inspiración esperamos vanamente que la historia se repita y que nos sorprenda como a Isaac Newton, y que la manzana caiga sobre nuestra cabeza y así esbozar una revolucionaria teoría; pero enseguida nos percatamos que al tener domicilio en Rosario, provincia de Santa Fe, y para colmo en un piso cuarto, son escasas las posibilidades de que un manzano crezca en Rosario y aunque lo veamos florecer, sería violentar las leyes de la naturaleza esperar que el frutal trepe hasta el cuarto piso y nos sorprenda en nuestra cabeza, por ello acudimos a estímulos más mundanos y a nuestro alcance, y vino a mi memoria los dichos de un amigo, que dice que cada vez que su ex esposa lo llama es para las mismas dos cosas, repetida y sistemáticamente, pedir plata y saber a quién le toca tener los chicos el fin de semana.

Al momento en que esta anécdota vino a mi mente, inmediatamente identifiqué los problemas de mi amigo con los de los municipios argentinos. El problema de quién debe hacerse cargo de los hijos de la pareja podemos asimilarlo a la determinación de la materia que compete a los municipios y la exigencia de dinero de parte de la ex esposa a las dificultades que poseen los municipios para alcanzar la suficiencia económica y financiera que la constitución nacional le garantiza; los problemas de mi

amigo y de los municipios son los mismos, distribución competencial y financiamiento.

Creemos que, en el siglo XXI, tal como reza el título de este trabajo, los municipios argentinos necesitan, para articular la gestión de los intereses que le son propios, y de los que han sido abandonados por la Nación y las Provincias, la determinación inmediata e imprescindible de las competencias, servicios y funciones que deben gestionar y así acceder a los recursos públicos suficientes para financiar ese núcleo competencial. La ecuación podría sintetizarse en materia determinada y recursos suficientes como garantizadores de la gestión municipal.

Creemos que el apego a terminología utilizada por 167 años en nuestro país, autonomía y autarquía, derivó en que el árbol nos ha tapado el bosque produciendo un encasillamiento dogmático del tema, de tal manera que en el afán de tener razón se ha perdido perspectiva y se ha perdido de vista el objetivo, asegurar el sistema municipal.

No estamos restando importancia a la inmensa y calificada obra doctrinaria y jurisprudencial, pero creemos que las súplicas de la mayoría de los municipios argentinos, demuestran un total desentendimiento sobre la discusión entre autonomía y autarquía, tan antigua como estéril para solucionar los innumerables problemas que afrontan día a día.

Hoy nada cambia en la vida de un municipio por ser calificado como autónomo o autárquico; no creo que la caracterización jurídica determine la gestión o el régimen municipal de cada provincia, más aún cuando vimos cual es la suerte que corren los derechos consagrados, incluso constitucionalmente.

Ha pasado tanto tiempo, entre la consagración legislativa, esperando la garantización y tolerando ausencia de operatividad, que los dichos de Rosatti en 1991, hoy se encuentran en crisis, a tal punto que si

realizamos el análisis de los 5 elementos no encontraremos ningún sujeto público autónomo. Veamos un rápido repaso sobre los elementos que no vamos a tratar en el presente trabajo, o sea, auto normatividad, autocefalia y autodeterminación.

Tal vez mi discrepancia más grande es con el elemento “auto normatividad” y al que algunos le agregan un rasgo constitucional, requiriendo “auto normatividad constituyente”, o sea, autorizada por la Constitución Provincial.

Abundando en que, la caracterización no influye en el aseguramiento o no del régimen municipal, queremos acudir a un análisis sobre la auto normatividad, reflejando la permisión de las distintas provincias para dictar su carta orgánica.

### **Carta Orgánica Municipal<sup>2</sup>**

- ***Población***

- *Fijan límite inferior: Santa Cruz (1.000); R. Negro (2.000), Neuquén (5.000), Salta y T. del Fuego (10.000), Corrientes (15.000), Chaco, Jujuy y S. del Estero (20.000), S. Luis (25.000), S. Juan (30.000).*
- *Delegan en la Legislatura Provincial el establecimiento de mínimos poblacionales: Catamarca y Misiones*

- ***Otra variable o requisito***

- *Ser declarada ciudad por la Legislatura Provincial: Córdoba*
- *Tener plan regulador aprobado por su Concejo Deliberante: Formosa.*
- *Fija límite inferior de electores: Chubut (2.000)*

---

<sup>2</sup> <https://1library.co/document/lzq92rnq-iturburu-m-municipios-argentinos-fortalezas-debilidades-diseno-institucional.html>, Mónica Iturburu, “Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”

- **No establece requisitos**

- *La Rioja, La Pampa.*

- **No habilita carta orgánica**

- *Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán*

La gran mayoría de las provincias argentinas (18 sobre 23) permiten a sus municipios el dictado de sus cartas orgánicas, con disímiles requisitos en cada jurisdicción. Ahora bien, no puede decirse que por dictar su carta orgánica los municipios tengan mayor grado de autonomía y menos aún que se asegure el régimen municipal de mejor manera que en los municipios que no permiten su dictado.

Siguiendo con los elementos de la Autonomía señalados por Rosatti y avocándonos ahora a la autodeterminación política, entendida como límite a la intromisión de un nivel estatal distinto en las cuestiones que le son propias a otro nivel estatal, creemos que no se verifica en la realidad este elemento en casi ningún sujeto público. Entre otros supuestos que impiden la consagración de la autodeterminación, debemos mencionar la dependencia económica y financiera de los Municipios con las Provincias y las Provincias con la Nación impiden la existencia de este elemento.

Con respecto a la posibilidad de elegir sus propias autoridades (autocefalia), la misma está aceptada en la totalidad de las provincias, tal vez sería merecedor de un análisis más profundo el caso del municipio partido de la provincia de Buenos Aires, además conservamos algunas dudas, acerca de la justicia y equidad de los mandatos eternos, pero no es objeto de nuestro trabajo y no profundizaremos el tema.

## **El Espíritu del Constituyente de 1853**

Independientemente de la cita de Rosatti, debemos decir que participamos de una posición minoritaria, por la que sostenemos que el espíritu constituyente de 1853 y la letra expresa de la Constitución Provincial de 1962, otorgan autonomía a los municipios argentinos. Hasta hoy, por lo menos en Santa Fe, se ha dicho que sin reconocimiento de la Constitución Provincial no hay autonomía municipal, esto se debe al predominio de la doctrina administrativista por sobre la constitucionalista en el ámbito provincial.

No creemos que esa posición sea correcta y tampoco que el constituyente histórico solamente haya hablado de régimen municipal en el Artículo 5. Trataremos en las próximas líneas de sustentar nuestra opinión.

Queremos retroceder en el tiempo, a la época del dictado de la Constitución, y detenernos en el análisis de tres hechos históricos, jurídicos y determinantes para el régimen municipal, en esa época y hacia el futuro, aunque esta última proyección no se ha concretado en la realidad municipal.

Cuando hablamos del espíritu del constituyente de 1853, partimos de que no todo lo que se pensaba sobre el régimen municipal se dijo en la letra del texto constitucional, más precisamente en el Artículo 5; por el contrario, el pensamiento sobre el régimen municipal al dictado de la Constitución era claro y preciso, y se expresó en tres documentos importantísimos de esos años, ellos son:

- El Reglamento de Juan José de Urquiza de 1852;
- La Ley N° 5/1853 para la ciudad de Buenos Aires y
- La Constitución de Mendoza de 1854.

El primer antecedente que debemos analizar es el Decreto del 2 de septiembre de 1852 dictado por Urquiza como Director Provisorio, estableciendo la municipalidad de Buenos Aires. Nos abocaremos a revisar los considerandos del Decreto pues la parte dispositiva se repite textualmente en la ley orgánica del 6 de mayo de 1853 que luego analizaremos.

*Hay pocos objetos tan dignos de interés en la apreciación de la política seria como el poder antiguo de la Municipalidad. En todas partes se le ha hallado establecido, naciendo por sí mismo de las costumbres, de los hábitos y de las necesidades de toda reunión considerable de hombres en un lugar determinado (1). Cuando se encontraron muchos pueblos organizados, fue posible al legislador o al guerrero imponerles el Gobierno político y constituir de ellos una Nación. En la historia del género humano, se encuentran vestigios de los grandes beneficios adquiridos bajo la influencia del poder primitivo de la Municipalidad(2); y aun cuando en ellas se señalan también sus aberraciones y desvíos, hoy todas las naciones que se han armonizado con la civilización y el progreso, han colocado las ciudades, los intereses locales limitados a circunscripciones convenientes(3), bajo de la sombra apacible del árbol antiguo, cuyas raíces, la experiencia ha demostrado, se alimentan bien en todos los tiempos y países, pero muy especialmente en aquellos en que la libertad los fomenta y abandona.*

*En la composición de un estado entra el poder Municipal, y la ciudad bajo de las mismas relaciones que para la organización de Municipio y de la sociedad (4), entre el poder paternal y la familia. Esta cadena continúa, tiempo que entre nosotros se había roto desgraciadamente; pero la misma ley que extinguió el ilustre Cabildo y Ayuntamiento de la Primera ciudad de Buenos Aires, reconoció y reservó para tiempo oportuno, la reconstrucción de la*

Municipalidad, bajo bases más análogas al sistema político representativo en que debíamos vivir (5).

(1) Es evidente que surge del párrafo señalado el carácter natural del municipio y también la base territorial determinada como también el fundamento del municipio en las relaciones mesológicas de los habitantes de las ciudades; y queremos destacar una interpretación de este párrafo, que, si bien no desarrollaremos, queremos dejar planteada. Desde nuestra óptica se reconoce legalmente la preexistencia del municipio a la provincia, y si bien esta cuestión no es novedosa desde el punto histórico, si puede ser útil para revitalizar la discusión sobre el poder tributario originario en nuestro país.

¿Cómo puede concluirse que las provincias, por lo menos las históricas poseen poder tributario originario? ¿De dónde lo obtuvieron y mediante qué mecanismo? ¿Existe el poder tributario por generación espontánea o se tomó de otro nivel estatal existente? A modo de adelanto de la conclusión de un próximo desarrollo queremos decir que histórica y jurídicamente, el poder tributario originario residió en los entes locales argentinos de la época pre constitucional.

(2) Este apartado reconoce al municipio como entidad histórica, beneficiosa para el desarrollo del país y se refiere al *poder primitivo de la municipalidad* haciendo expresa referencia a un poder originario en el ámbito de sus competencias y facultades que detenta el municipio. Tengamos en cuenta que este decreto fue dictado antes de la entrada en vigencia de la constitución de 1853.

(3) En una nueva referencia a la territorialidad municipal identifica a los intereses locales con el municipio, calificando al régimen municipal como bastión de civilización y progreso. En otras palabras, está dotando al municipio de materia propia.

(4) Una nueva referencia al poder municipal esta vez relacionado con la composición del Estado y las relaciones existentes entre ambos.

(5) Establece de modo claro y preciso que el régimen municipal debe basarse en un sistema representativo análogo al nacional. Esto implica no sólo la representación sino también el establecimiento de mecanismos electivos, respeto de las minorías, etc.

La exposición de motivos del decreto del 2 de septiembre de 1852 caracteriza al municipio como natural, histórico y basado en las relaciones de vecindad; le adjudica materia propia y le otorga poder originario, además coloca al municipio bajo el sistema representativo.

Hemos escuchado a varios autores argumentar que la Constitución cuando quiso consagrar la forma de gobierno representativa, republicana y federal los hizo sin titubear en su artículo 1; cuando quiso plasmar constitucionalmente el principio de igualdad redactó el artículo 16 y así podríamos seguir repasando todos los derechos y garantías que la carta magna contiene; ello es un argumento usado ante la inconclusa consagración del régimen municipal y sobre todo contra la posición autonómica de los municipios. Dice la doctrina que si los constituyentes hubieran querido que el régimen municipal tuviera determinadas características lo habría dicho expresamente al igual que la toma de posición por la autonomía.

No compartimos esas opiniones, la Constitución ha dicho más de lo que la mayoría le atribuye y ha sido más clara que lo que algunos piensan. Es que la famosa frase, la Constitución no puede dar todas las respuestas, es correcta; y por ello no todas las respuestas debemos buscarlas en la letra constitucional expresa, razón por la que invocamos el espíritu del constituyente histórico.

Debemos decir que la Convención Constituyente de 1853 se reunió con tres motivos específicos:

- Dictar la Constitución, aprobada el 1 de mayo de 1.853.
- Oficiar de colegio electoral en la primera elección de presidente constitucional
- Actuando como Congreso dictar la ley orgánica fundamental para la ciudad de Buenos Aires – como capital de la Confederación -, dictada el 6 de mayo de 1853

La ley citada en el punto 3) reviste importancia singular pues la misma convención constituyente luego de dictar y aprobar la Constitución Nacional de 1853 siguió actuando esta vez como Congreso Nacional, dando como resultado la Ley Municipal de 1853.

O sea que, LOS MISMOS QUE REDACTARON LA CONSTITUCIÓN EN SU PRIMERA OPORTUNIDAD DE EXPRESARSE SOBRE EL SISTEMA MUNICIPAL LO HICIERON EN EL SENTIDO DE LA LEY N° 5/1853.

Analicemos los artículos más relevantes para el régimen municipal que contiene la precitada Ley N° 5 del 6 de mayo de 1853:

*Artículo 2: La municipalidad, considerada como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, entra en la clase de persona civil; es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar en juicio como los particulares*

El artículo define a la municipalidad sobre la base de la familia, las relaciones mesológicas y los intereses locales; además le otorga personalidad civil.

*Artículo 4: Los miembros de la municipalidad serán nombrados por primera vez con arreglo a la ley de elecciones para diputados al*

*Congreso, y entrarán desde luego en ejercicio de sus funciones, prestando el juramento y cumplimiento de los demás requisitos que se dirán. En lo sucesivo serán elegidos dos por cada parroquia conforme a la ley que se dicte para arreglar las elecciones de los municipales*

*Artículo 5: La municipalidad se renovará por mitad cada año: los individuos salientes en la primera renovación serán sacados a la suerte de los veintidós que forman la corporación. El presidente y los diez miembros restantes cesarán en las funciones a los 2 años y serán reemplazados como se prescribe en el artículo anterior.*

La elección de los miembros de la municipalidad es regida por el mismo mecanismo electivo que los diputados nacionales hasta el dictado de una ley específica para las municipalidades. Esto coloca al municipio en el ámbito del sistema representativo, de la representación de las minorías, etc. Por otra parte, resalta el carácter colegiado del órgano que dirige la municipalidad y la renovación de los cargos electivos.

*Artículo 11: La municipalidad está obligada a presentar en el término de un año, después de su instalación, a la aprobación del congreso, el reglamento que hubiese adoptado para la contabilidad y garantía de sus fondos.*

*Artículo 12: Tres meses después de empezadas las funciones, presentará igualmente a la aprobación del congreso, el reglamento interior de orden, distribución de trabajo, etc., a que debe ajustarse en lo sucesivo.*

En los artículos precedentes la ley orgánica brinda al municipio la competencia de organización interna, tanto administrativa como contable.

*Artículo 26: El trabajo de la municipalidad se repartirá entre cinco comisiones, las cuales tendrán la obligación de iniciar, preparar y dictaminar sobre los asuntos correspondientes a su departamento, que hayan tenido entrada o se hayan organizado en el seno de la municipalidad (Comisión de Seguridad, Artículo 28 a 32; Comisión de higiene, Artículo 33 a 42; Comisión de Educación, Artículo 43 a 50; Comisión de Obras Públicas, Artículo 51 a 53 y comisión de Hacienda, Artículo 54 a 67)*

La Ley Orgánica Fundamental de 1853 es extremadamente minuciosa en la atribución de competencias al municipio de la ciudad de Buenos Aires y realiza un desglose casuístico, cuidadoso y prolijo, de la materia propia municipal; además les brinda facultades de impulsión, planificación y opinión a cada aérea sobre sus propios asuntos.

*Artículo 64: La municipalidad tiene la obligación de emplear su autoridad, vigilancia y celo, así como la aplicación de sus fondos, con la más absoluta independencia, en todos y sobre todos los objetos que abraza el detalle de sus atribuciones.*

*Artículo 70: Son de la municipalidad de Buenos Aires, todas las rentas que paga la ciudad y el distrito municipal al erario público, excluyendo solamente la de correos o aduanas.*

*Artículo 72: La municipalidad podrá además establecer impuestos directos, multas, peajes y pontazgos para la creación y preservación de los establecimientos necesarios, útiles y cómodos de que debe dotar a la ciudad; haciéndolo con la aprobación de la legislatura nacional.*

Estos últimos tres artículos abordan el sistema rentístico del municipio con una amplitud de competencias financieras realmente envidiables. En principio el artículo 64 marca la independencia absoluta en la

aplicación de los fondos para realizar los objetivos que la misma ley le adjudica. La exclusión de la última parte del artículo 70 implica una inclusión rentística que desemboca en el otorgamiento de poder tributario originario basado en los impuestos directos, establecido en el artículo 72.

La pluma de Juan Bautista Alberdi fue una de las más influyentes en la elaboración de la Constitución histórica y también elaboró un proyecto de Constitución para la provincia de Mendoza en donde decía lo siguiente del “Poder Municipal”.

*Artículo 49. Para la administración interior, el territorio de la provincia se divide en departamentos, y los departamentos en cuarteles. Esta división será base de una jerarquía en la distribución de los agentes del poder ejecutivo, que será reglada por una ley de régimen departamental.*

Alberdi no sólo contemplaba el régimen municipal como el gobierno de las ciudades únicamente, por el contrario, está más cerca de una concepción similar a la de los entes locales con la inclusión de municipios y entidades intermedias entre la ciudad y la provincia, que de una postura clásica de municipalismo.

*Artículo 50. Los cabildos son restablecidos. En cada capital de departamento se instalará un Cabildo. Su organización y atribuciones serán determinadas por una ley, que tendrá por bases constitucionales las siguientes:*

*1º. Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento en votación directa.*

*2º. La calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido municipal, teniendo domicilio.*

3°. *Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía, la salubridad y ornato y la justicia ordinaria de primera instancia serán de su resorte exclusivo.*

4°. *Los servicios de los cabildantes serán remunerados por el tesoro municipal y sus omisiones castigadas con multas.*

5°. *Los bienes y rentas de los cabildos serán reestablecidos conforme a la futura ley de régimen municipal; y por ninguna otra autoridad que los cabildos podrán ser administrados jamás.*

6°. *Los cabildantes serán inviolables, como los diputados de la Sala, por sus actos y opiniones ejercidos en el desempeño de su cargo.*

Si bien se deja perfectamente sentado la necesidad del dictado de una ley específica sobre régimen municipal, el proyecto de Constitución realiza una amplia atribución de facultades a los Cabildos. La toma de posición por la re instauración del Cabildo implica una recuperación de funciones, servicios y competencias que la institución poseía hasta 1821 y que fueron apropiadas por otros niveles estatales.

Independientemente de la atribución exclusiva de materia propia al municipio cabildo en cuestiones de *escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía, la salubridad y ornato y la justicia ordinaria de primera instancia*, consagra el sistema electivo de los representantes municipales y le otorga la posibilidad de financiamiento devolviendo rentas y bienes que le habían sido quitados.

*Artículo 51. Los cabildos estarán sujetos a la inspección y disciplina de la Cámara de justicia en los relativo a la administración judicial; y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en los otros ramos de la administración; sin que él ejerza veto en sus decisiones y sólo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros.*

Creemos que el artículo precedente consagra la autonomía de los municipios en el proyecto constitucional de Mendoza, dejando expresamente aclarado que el control que ejerce el poder ejecutivo provincial no puede vetar sus decisiones y por el contrario solamente está facultado para controlar los actos de los funcionarios municipales.

Después de este repaso de antecedentes pre y post constitucionales no tenemos duda acerca de la autonomía de los municipios argentinos desde el preciso momento en que se dictó la Constitución Argentina.

El espíritu constituyente establecido en la ley orgánica fundamental de la municipalidad de Buenos Aires del 6 de mayo de 1853 nos avala en nuestras apreciaciones y junto a los restantes antecedentes citados creemos encontrar en los orígenes del municipalismo constitucional los elementos básicos y esenciales de la autonomía municipal.

A pesar de lo dicho, y reafirmando la autonomía municipal desde el dictado de la Constitución de 1853, veremos en las próximas líneas que hemos tardado tanto en su consagración, que casi casi, y con el mayor respeto por los autores, la discusión sobre la autonomía se ha transformada en anacrónica y bizantina. Entre los entes locales de las provincias que gozan de autonomía, puesta por sus cartas magnas provinciales, y los que no la tienen, no existen diferencias sustanciales, salvo la caracterización jurídica, y a nuestro juicio no representa un plus valor que pueda marcar alguna ventaja de cualquier sentido.

La realidad de los entes locales ha superado la legislación y las decisiones políticas, dando como resultado una autonomía de hecho desordenada, que colocó a los municipios y comunas en un nivel prestacional de autonomía plena acompañado por un sistema de financiación propio del sistema monárquico más atroz.

FOR AUTHOR USE ONLY

## La cuestión en la provincia de Santa Fe

Santa Fe es una de las provincias que ostenta el privilegio de contradecir la Constitución Nacional reformada en 1994 y enarbolar la autarquía municipal como estandarte de la organización provincial, por lo menos eso es lo que se nos ha transmitido consuetudinariamente desde 1962. La realidad municipal ha superado hace mucho tiempo los estándares legales que dogmáticamente se tratan de imponer como forma de subordinar a los entes locales.

*El régimen municipal santafesino es mucho más amplio en su base legal que las leyes orgánicas de municipalidades y la de comunas, las que han quedado como un diseño de tipo institucional al interior del municipio, pero cuya centralidad en materia de organización competencial fue desdibujada por numerosas disposiciones difícilmente recordadas.*

*El régimen municipal santafesino –como cualquier otro- tiene un diseño constitucional que sólo fija las bases elementales, pero el grueso de su desarrollo es de tipo legal, teniendo todavía gran peso el derecho administrativo. El derecho municipal ocupa solo una parte del diseño del régimen.*

*La reforma constitucional santafesina es fundamental pero no es la única solución. Una mejor constitución no asegura el paso a un paraíso autonómico, puesto que el régimen municipal no está integrado sólo por el plano constitucional sino por una amplitud de*

*fuentes jurídicas. La reforma es necesaria pero no agota el proceso de consolidación de la autonomía municipal.*<sup>3</sup>

La Constitución Provincial de 1962 en su Preámbulo, repite la fórmula del Artículo 5 de la Constitución Nacional: “asegurar el régimen municipal” y evidentemente puede conseguirse ese mandato constitucional de varias formas; y allí es cuando se advierte que sin importar la atribución de autónomo o autárquico, el régimen municipal no se percibe asegurado, ello nos lleva a la conclusión de que, no es muy importante el nombre que adoptemos para definir nuestros municipios sino la efectiva y real concreción del aseguramiento municipal que ordena la Constitución Provincial y Nacional.

Esa presencia desmedida del Derecho Administrativo en la regulación de los municipios y comunas, nos ha llevado a que desde antaño en nuestra provincia se ha sostenido que la autarquía se desprende de la Constitución Provincial de 1962, todavía no adecuada a la reforma de la Constitución federal de 1994.

Compartimos también con Marchiaro que la reforma constitucional no es la solución a todos nuestros problemas, sino un importante eslabón en una larga cadena hacia el aseguramiento del régimen municipal.

Una lectura del articulado de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, ya hicimos referencia al Preámbulo de la misma, nos coloca rápidamente en una encrucijada dogmática, como es determinar el valor que se otorga a lo establecido en el Artículo 6 de la carta magna provincial.

*“Los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución Nacional y la presente, inclusive de aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran”.*

---

<sup>3</sup> Marchiaro Enrique; “BASES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN LA REFORMA DE LA CARTA MAGNA SANTAFESINA”.

La cláusula abierta de la Constitución provincial, permite el goce de derechos aún no contemplados en el ordenamiento provincial y en el nacional. Esta ventana constitucional no ha sido tenida en cuenta generalmente en el Derecho Público Santafesino y menos aún para armonizar el régimen municipal de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Nacional.

Al referirse el Artículo 6 a “*principios que las inspiran*”, es casi inmediata la referencia al aseguramiento del régimen municipal consagrado en el Preámbulo provincial y con ello justificaría la importación del texto constitucional autonómico, sin resquebrajar el ordenamiento provincial, por el contrario, solucionaría de hecho la inacción provincial luego de la reforma de 1994.

Dentro de la Constitución Provincial en materia de régimen municipal, la parte medular se encuentra en el Artículo 107, el que analizaremos en las próximas líneas.

*“Los municipios son organizados por la ley sobre la base: 1- de **un gobierno dotado de facultades propias (a), sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley (b); 2- constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo (c) y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y 3- Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales (d), a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes (e). A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción (e1). Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude***

*la Provincia (e2), con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata”.*

¿Es nuestro parecer o, con la excepción de la auto normatividad constituyente, en el Artículo 107 están presentes los restantes elementos para que un ente sea considerado autónomo, según lo sostiene Rosatti en la cita ut supra?

La autocefalia surge de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 107 (c). La autodeterminación política emana de lo dispuesto del inciso 1 segunda parte (b). La auto normatividad fluye claramente de lo establecido en la primera parte del inciso 3 (d) y de la primera parte del inciso 1 (a). La materia propia, nace de la terminología – muy española por cierto “intereses locales” – de la primera parte del inciso 3 (d).

¿Cuál es el sustento para decir que los municipios y comunas son autárquicos en Santa Fe? ¿Por qué se niega la autonomía? Estas preguntas se han repetido y han transformado en bizantina y anacrónica la cuestión, y mientras todos discutían y legislaron en uno u otro sentido, los municipios y comunas se desarrollaban al margen de esa discusión e incluso al margen de la legislación, gritando en todo el camino que alguien determine, cuál es su núcleo competencial propio y cuál es la intervención que en virtud de la colaboración, cooperación y coordinación que exige todos sistema federal, debe tener en las competencias nacionales y provinciales.

Ese grito venía acompañado de una súplica financiera, destinada a lograr se le otorguen las herramientas que les permita obtener los recursos necesarios para financiar sus competencias propias y la parte que le corresponden de las nacionales o provinciales por formar parte del sistema federal de gobierno en el Artículo 1 de la Constitución Nacional.

Nuestra posición, y no nos preocupa ser acusados de simplistas, es el primer paso para asegurar el régimen municipal, considerando necesario e imprescindible la determinación clara de la materia y el otorgamiento de herramientas que permitan lograr la suficiencia para financiar las competencias municipales y comunales.

En materia de suficiencia hemos hablado de herramientas, en plural, planteado la posibilidad de optar entre varias alternativas y no sólo identificar a la suficiencia con el otorgamiento de poder tributario a los municipios. En ese sentido debemos decir que la Constitución Provincial no sólo consagra como imperativo constitucional la suficiencia de recursos (inciso 3º primera parte segundo párrafo (e)), sino que además contempla las dos posibilidades que hemos planteado, otorgando poder tributario a municipios y comunas en el inciso 3º segunda parte, primer párrafo (e1) y posibilitando las transferencias intergubernamentales en el inciso 3º segunda parte, segundo párrafo (e2).

El Artículo 107 dice en su primer párrafo “*Los municipios son organizados por la ley sobre la base*”, en el caso de los municipios el instrumento normativo es la Ley Orgánica de Municipios, N° 2756 (Texto original 1939). Si bien no nos convoca el análisis de esta norma, queremos detenernos brevemente en el Artículo 2, con la modificación de la ley 12.065 en el año 2003.

*Las Municipalidades son **independientes de todo otro poder (1)** en el **ejercicio de las funciones que le son propias (2)**, **forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, administran libremente sus bienes (3)** y sus miembros sólo responden ante los magistrados del Poder Judicial en los casos de malversación, extralimitación de sus atribuciones y demás actos reputados culpables.*

Creemos que el legislador provincial fue presa de un cargo de conciencia o de la objeción moral que le provocaba el hecho de no haberse modificado la Constitución Provincial y por ello, elevó el status de los municipios no ya a autonómicos, despreciando la autarquía, sino a lo que apreciamos como un escalón superior, estamos hablando de **municipios independientes**.

Nuestro entusiasmo dura un instante, más precisamente lo que tardamos en leer el resto de la ley 12.065 que modifica todos los reglamentos internos y limita sus presupuestos al 2% del Presupuesto Municipal de los Concejos Deliberantes de los municipios – que habían sido declarados **independientes** – en la misma ley.

La Ley Orgánica de Municipios atribuye a los Concejos Deliberantes la atribución de dictar su reglamento interno y fijar su presupuesto. Nada más exclusivo, excluyente y significativo – competencialmente hablando - que el funcionamiento interno de un cuerpo deliberante, el reglamento que lo rige y los fondos necesarios para su funcionamiento.

*Ley 2756. Artículo 39 - Son atribuciones y deberes de los Concejos Municipales: 1. Dictar su reglamento interno...*

*Ley 2756. Artículo 107 - El Concejo Municipal resuelve por simple mayoría de votos, excepto aquellos casos en que la ley, ordenanza o reglamento interno, disponga una mayoría especial. **Quien ejerce las funciones de presidente emitirá su voto como miembro del cuerpo y, en caso de empate votará nuevamente para decidir.***

Por la Ley Provincial N° 12065, se otorgó doble voto al presidente del Concejo Deliberante en caso de empate en las votaciones, todo ello luego de haber declarado a los municipios **independientes**.

Este comportamiento contradictorio de las normas marca una incoherencia legislativa y, lo que es peor, una intromisión en las competencias exclusivas y excluyentes de uno de los órganos del municipio. Podríamos seguir dando ejemplos de este tipo de normativa, pero no es el objeto de nuestro trabajo.

Si al hablar del artículo 123 de la Constitución Nacional y de la autonomía, utilizamos la expresión dulce de leche salado, creemos que la fórmula utilizada por el legislador santafesino, y siguiendo con las metáforas culinarias, es algo así como un asado con mermelada de frutillas, tal vez las nuevas tendencias lo recomienden, pero yo me resisto.

Creo que el ordenamiento santafesino y el plexo constitucional provincial no tiene fundamento para negar la autonomía a los entes locales, aún sin la reforma constitucional que propiciamos; y esa opinión automáticamente deja sin sustento la mentada autarquía sostenida desde hace años en la provincia.

De todas maneras y como adelantamos, aunque no resistimos involucrarnos nuevamente en la bizantina y anacrónica discusión, creemos que las necesidades de los entes locales hoy, 2020, siglo XXI, pasan por otro lado y ya han superado esa discusión. Por ello insistimos que la primera preocupación es la determinación del núcleo competencial (propias y las derivadas de las relaciones de coordinación, cooperación y colaboración del sistema federal) y luego de logrado ello, valorarlas y brindar la suficiencia económica y financiera al núcleo competencial determinado.

## **PARTE III**

En esta parte del trabajo y luego de plantear el tema, analizando el contexto santafesino, vamos a ocuparnos de los 2 elementos que consideramos de urgente concreción para iniciar el camino hacia el aseguramiento del régimen municipal, mientras esperamos la mentada reforma constitucional, que como ya dijimos será otro eslabón en el objetivo constitucional.

### **Los Intereses Locales**

Como hemos dicho, es imprescindible comenzar por una clara determinación del núcleo de competencias locales y las que le son atribuidas o colabora en la prestación a pesar de que pertenecen constitucionalmente a la Nación y las Provincias, hablando en términos de la reforma de 1994 se trata de dilucidar las competencias, servicios y funciones que corresponden a los entes locales.

Como avance a las dos partes siguientes debemos decir que en lo que respecta a la determinación de los intereses locales de los municipios, la misma debe nutrirse de dos ordenadores, uno vertical y otro horizontal. El vertical está dado por la aplicación del principio de subsidiariedad entre los distintos niveles estatales en cuanto a la distribución prestacional de la competencia de que se trate. En este siglo XXI y hace ya muchos años es una extrañeza encontrar una competencia prestada por un solo nivel estatal, generalmente nos encontramos que, a pesar de la atribución normativa de la competencia a un determinado nivel, algunos o todos los demás niveles

estatales intervienen en mayor o menor medida en la prestación y satisfacción de esa competencia.

Por otra parte, la realidad municipal argentina presenta un endémico problema, el minifundismo. Creemos que la regionalización es el ordenador horizontal necesario para paliar ese obstáculo.

En materia de suficiencia financiera, debemos rápidamente aclarar que no debe asimilarse en forma exclusiva y excluyente la suficiencia financiera con la atribución de poder tributario a los municipios argentinos; esta es una de las tantas maneras de consagrar la suficiencia, pero de ninguna manera la única, la obtención de la suficiencia por otros mecanismos como por ejemplo las transferencias inter estatales. Sobre este tema ya hemos abundado en un trabajo anterior<sup>4</sup>, por lo tanto, solo planteamos aquí un resumen de las ideas principales allí esbozadas para comprender nuestra posición.

FOR AUTHOR USE ONLY

---

<sup>4</sup> Paglietta Giorgis, Darío; "Atribución de Poder Tributario a los Municipios Argentinos", 2019, Editorial Académica Española. <https://www.eae-publishing.com/>

## **Subsidiariedad**

Creemos que el principio que estamos tratando es una eficaz herramienta para la determinación de los intereses locales; además posee extenso desarrollo y aplicación en la comunidad europea.

En el siglo XXI, y hace ya mucho tiempo, se verifica un pandemónium competencial con distorsiones graves en cuanto a la atribución constitucional de la prestación y quien efectivamente satisface la misma e inconstitucionalidades gravísimas en lo que respecta a la suficiencia para financiarlas, por lo general, el perjudicado es el régimen municipal.

Esa es la razón de encontrar un criterio ordenador que nos permita establecer criterios generales no rígidos ni inflexibles, que aseguren el respeto de las particularidades de los entes locales y le otorguen la posibilidad de ser escuchados en materia de competencias y recursos.

Encontramos en la Carta Europea de la Autonomía Local establece en el Artículo 4, párrafo 3 al decir: *“El ejercicio de las responsabilidades públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”*, el párrafo 2, agrega: *“Las corporaciones locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”*.

*Como señala Javier Barnes, la subsidiariedad es, ante todo, un método, un criterio formal para legitimar el ejercicio de competencias no exclusivas ya asignadas con carácter previo... del que no se deriva un resultado eterno, sino variable o en movimiento, según las circunstancias de lugar y tiempo. Es, por consiguiente, un principio*

*dinámico.*<sup>5</sup>

El aporte del autor citado, nos revela un primer elemento importante, la distribución competencial no es eterna. Se trata de una larga serie de Netflix con varias temporadas, la ley lo único que hace es sacar una fotografía de un momento determinado de esa serie. El capturar un momento determinado de la historia y en base él diseñar un sistema de regulación legal rígido, y hoy podemos decir anacrónico las leyes orgánicas santafesinas tienen 90 años, sin prever flexibilidad para adaptarse a los cambios, se inutiliza rápidamente, convirtiéndose en un obstáculo a veces insalvable para la gestión de los intereses locales.

Tanto la Carta Europea de Autonomía Local, como la opinión de Barnes citada por Iglesias Martín hablan de “ejercicio de competencias” y según nuestro parecer acertadamente, como el carácter legitimador de este principio en cuanto al ejercicio de competencias ya asignadas.

El Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, agrega: *“Resueltos a terminar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.*

Desde el comienzo de nuestras investigaciones abogamos por la prioridad que debe darse a la “proximidad” como criterio primordial de la regulación de la distribución y armonización competencial, posibilitando que el órgano más próximo y en mejores condiciones de prestación de la competencia, ejecute la competencia accediendo a los recursos necesarios, aunque expresamente esté asignada normativamente a otro nivel estatal. Lo dicho es la antítesis del actual sistema, competencias atribuidas por default y

---

<sup>5</sup> Iglesias Martín, et allí, pág. 269

recursos a ruego.

El Artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea expresa en la parte que nos interesa lo siguiente: “... *En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva - la Comunidad - intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, en el ámbito comunitario...*”.

Esta norma nos coloca un límite en la utilización y aplicación del principio de subsidiariedad, quien ejerza la competencia, que no le corresponde, pero está más próximo a ella, debe lograr una efectiva y real ejecución de la competencia; de otra forma estaríamos cambiando un sujeto que no alcanza a realizar de manera suficiente una acción determinada y que además está distante, por otro que tampoco ejecuta de manera eficiente, pero está próximo. No debe haber proximidad y subsidiariedad sin obtener una mejor calidad en la prestación competencial.

*Aplicado en el marco de la Comunidad, el principio de subsidiariedad implica que los estados miembros conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos y a la Comunidad corresponden los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria... Cualquiera que sea la estructura del Estado, el principio de subsidiariedad es un principio de organización de los poderes, que consiste, idealmente, en dotar los colectivos regionales y locales elegidos de los medios concretos de asegurar efectivamente su autonomía (recursos propios suficientes y garantizados, derecho de recurso jurisdiccional)<sup>6</sup>*

El autor español cita acertadamente dos cuestiones que

---

<sup>6</sup> Iglesias Martín, et allí, pago. 284

fortalecen los principios que estamos analizando:

- Se necesita que un ente estatal debe desprenderse de las competencias que no pueden ejercer de manera satisfactoria;
- El ente que asuma su satisfacción debe contar con la dotación de medios concretos (económicos, financieros, técnicos, humanos, etc.).

Evidentemente estos puntos son claves y si bien creemos que lo dicho en el punto 1) es esencial en nuestro sistema federal y que representa las relaciones de cooperación, coordinación y colaboración, hemos visto naufragar intentos de la misma naturaleza. Lo mismo podríamos decir de la atribución de recursos a cada competencia.

*La combinación de una centralización política y administrativa con el aumento de las funciones de las Administraciones públicas, ha llevado a una insoportable congestión de los servicios y al mismo tiempo a un doble problema político: la necesidad de asegurar la equidad y la solidaridad de los diferentes territorios mediante la adecuada política regional, respetando, al mismo tiempo las peculiaridades de todo orden de los pueblos, tanto de las nacionalidades como de las regiones. Es decir, su capacidad de sentirse como ellas mismas dentro de la unidad política.<sup>7</sup>*

Un gran desafío nos espera si pretendemos organizar el pandemónium competencial a la luz del principio de subsidiariedad y debemos cumplir con los dichos del autor citado cuando dice "... respetando, al mismo tiempo las peculiaridades de todo orden de los pueblos ...". Esta cuestión es una materia pendiente en el Derecho Argentino y en nuestro caso particular, es inexistente en el ámbito Municipal. No puedo precisar bien las causas, pero la inconsistencia es tal, y el desconocimiento de las "peculiaridades" es tan grosero, que una misma norma, anacrónica y rígida, legisla exactamente igual

---

<sup>7</sup> Iglesias Martín, et allí, pág. 295

para municipios de 10.001 hasta 1.200.000 habitantes. Para completar el escenario, deberíamos decir que la norma tiene casi 90 años y pocas, muy pocas modificaciones.

*Es desde esa combinación de los principios de eficacia, descentralización y subsidiariedad, entendido este último en el sentido de que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas pertinentes y que el gobierno debe de completar y no sustituir la acción de los individuos y de los grupos intermedios, desde donde proyecta toda su potencialidad el Pacto Local y las competencias que la Administración local debe asumir.<sup>8</sup>*

Complementación de los niveles de gobierno, sin suprimir la acción de los individuos y grupos intermedios para lograr una eficiente aplicación de las medidas. Estos renglones anteriores marcan una perfecta síntesis que permite visibilizar el principio de subsidiariedad y aspirar a su concreción en esos términos.

Sabemos que el camino a la determinación de las competencias, servicios y funciones de los municipios, no será una tarea fácil, muy por el contrario, creemos que la tarea será ciclópea, no solo por el denodado trabajo que demandará la determinación legislativa, sino por lo difícil que será conseguir la necesaria e imprescindible decisión política en éste sentido.

Teniendo en cuenta lo difícil de la tarea consideramos necesario acudir al derecho comparado, no para importar doctrina y copiar legislación, sino al sólo efecto de observar cómo otro país ha solucionado un problema idéntico al que poseemos.

Queremos aportar a este trabajo lo acontecido con la

---

<sup>8</sup> Iglesias Martín, et allí, pág. 295

Comunidad Autónoma de Aragón<sup>9</sup>, que mediante la ley 10/1993 habilita el sistema de constitución de comarcas y nos ha parecido muy interesante en materia de transferencia y medición de competencias; siempre teniendo en cuenta que no se trata de la importación de normas españolas al derecho argentino, sino por el contrario y al igual que lo sucedido con los Artículos 25, 26 y 27 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, creemos que la técnica legislativa y el espíritu de la norma son un válido precedente a tener en cuenta para una futura reforma constitucional. Solamente se trata de un ejemplo, de los muchos que podemos encontrar en el derecho comparado, que nos dicen que existen diversas soluciones.

Las primeras comarcas se crearon mediante Ley 7/1996, y luego de un razonable período 8 años después de su permisión y 5 años después de su creación, se dispuso el traspaso de las respectivas competencias, por ley 23/2001, las competencias transferidas pertenecían tanto a la Comunidad Autónoma como a otros niveles estatales.

Ese lógico y necesario transcurso del tiempo permitieron transferencias de competencias notoriamente menos traumáticas e ineficientes que a las que estamos acostumbrados. Ya hemos dicho que no existe competencia perfecta en cuanto a su prestación, pues en todas intervienen al menos 2 de las 3 jurisdicciones (Nación, Provincias y

---

<sup>9</sup> La ley 10/1993, del 4 de noviembre es la que establece la “Comarcalización de Aragón” y la propia ley define que debe entenderse como Comarca. Artículo 1. Naturaleza y fines de la comarca. 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes podrán constituirse en comarcas, que gozarán de la condición de entidades locales. 2. La comarca tendrá a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón. 3. Asimismo, la comarca cooperará con los municipios que la integren en el cumplimiento de sus fines propios. Además de la coincidencia conceptual la misma ley dice: Artículo 2. Norma-marco de la organización comarcal. La presente Ley establece las normas generales a las que se ajustará la organización comarcal aragonesa. Cada comarca, a través de su propia normativa, contenida en la Ley por la que se cree, podrá regular las peculiaridades específicas de sus municipios, población y territorio. Entendemos que la referencia a la norma marco podría equipararse a la ley convenio que planteamos como forma de zanjar ciertas dificultades sin avasallar las autonomías locales.

Municipios). Pues bien, la competencia tampoco respeta límites espaciales y por ello no puede circunscribirse la competencia, totalmente, a un ámbito territorial específico. Como ya dijimos la competencia es un fenómeno dinámico, la foto que se saque en un instante normativo debe permitir la flexibilidad necesaria y su adecuación a los cambios que la realidad le impondrá. Por ello el tomarse un tiempo, para crear una institución, analizar el momento del traspaso de acuerdo a sus condiciones cualitativas y cuantitativas, es un lujo que debemos permitirnos; no siempre lo urgente es mejor, muchas veces la planificación estratégica exige un transcurso de tiempo pocas veces comprendido, y que a la luz de los arrebatos espasmódicos a los que estamos acostumbrados, son muy necesarios.

Una de las disposiciones que mejor impacto nos ha causado es la creación de la “Comisión Mixta de Transferencias” contenida en el Artículo 26.2 de la ley 23/2001 dice: *“La comisión es un órgano de colaboración entre ambas administraciones y tiene la finalidad de preparar las transferencias de funciones y servicios correspondientes a las competencias que posea cada comarca, incluyendo en su caso, los traspasos de medios personales y materiales. Igualmente, en el seno de la Comisión constatará, también, la coincidencia de fines entre las mancomunidades municipales existentes y las competencias de las comarcas a los efectos de la aplicación de lo previsto en el Título III de esta ley”*.

Obsérvese que no es una instancia compulsiva, autoritaria ni irracional; desde el procedimiento se percibe los principios inspiradores de la subsidiariedad, especialmente, *“... respetando, al mismo tiempo las peculiaridades de todo orden de los pueblos ...”*.

La legislación que estamos analizando brinda en su propio texto lo que podríamos denominar un sintético manual práctico de medición de competencias transferidas; cualquier parecido con la realidad argentina a partir de la década del 90 es pura coincidencia.

El Artículo 29 de la Ley 23/2001 establece el contenido de los decretos de transferencia de funciones y servicios de la siguiente forma: *“Los Decretos del Gobierno de Aragón de transferencia de funciones y servicios en las materias de competencia de las comarcas, según lo regulado en esta Ley, podrán referirse al conjunto de competencias de varias Comarcas o dictarse para cada una de ellas en función del desarrollo de los procesos de negociación correspondientes.*

- *En todo caso, contendrán las siguientes determinaciones: Referencia a las funciones que pasan a la comarca correspondiente.*
- *Referencia a las normas constitucionales, del Estatuto de Autonomía, de la legislación de comarcalización y de la legislación sectorial aplicable que justifiquen la transferencia.*
- *Fecha efectiva de traspaso de las funciones.*
- *Designación de los órganos que, en su caso, se traspasen.*
- *Relaciones nominales del personal que, en su caso, se transfiera, con expresión de su número de registro de personal y, además, en el caso de los funcionarios, de su puesto de trabajo, situación administrativa y régimen de retribuciones; en el caso del personal contratado, de su categoría, puesto de trabajo y régimen de retribuciones.*
- *Valoración del coste de los servicios transferidos y de las tasas y precios públicos afectos, así como de las modificaciones que, en su caso, deban operar en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.*
- *En el caso de que existan actuaciones relativas a esos servicios y que estén dotadas con fondos procedentes de otra Administración pública o de la Unión Europea, se hará constar expresamente, con referencia al porcentaje o cifra total de la cofinanciación.*
- *Inventario detallado de los bienes, derechos y obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que se transfieren.*

*Inventario de la documentación administrativa relativa a la transferencia de las funciones y servicios correspondientes.*

- *Determinación de las concesiones y los contratos administrativos afectados por la transferencia, produciéndose la subrogación en los derechos y deberes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón por la comarca correspondiente.*
- *Relación pormenorizada de los procedimientos administrativos asociados a cada función transferida, con indicación expresa de la normativa reguladora de cada procedimiento.*

El artículo 30.2 de la precitada ley complementa acertadamente la disposición legal transcrita exhibiendo un notable respeto a las autonomías de los entes locales, al decir: *“No obstante lo indicado en el apartado anterior, el Gobierno podrá fijar los plazos para la negociación y entrega de las funciones y servicios relativos a las competencias indicadas en función de los ritmos de creación de las Administraciones Comarcales y de las circunstancias que, en función de los intereses generales, puedan hacer aconsejable para determinadas competencias unas fases distintas. De las decisiones que se adopten sobre lo regulado en este artículo se dará cumplida información a las Cortes de Aragón.*

Como contrapartida de lo expuesto deseamos reflejar una de las opiniones doctrinarias argentinas en cuanto al mismo fenómeno y esas opiniones, veremos que contiene dos lecturas, la primera es que no es un tema desconocido sino que tenemos los profesionales que pueden llevar a cabo el proceso de transferencia y medición; en segundo lugar, el distinto contexto en el que se realizaron las transferencias de competencias, generalmente imbuidas de factores políticos desprovisto de todo sustento enraizado en la ciencia de la administración y el derecho.

Myriam Consuelo Parmigiani de Barbará, en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública y en el marco de su ponencia “Los patrones espaciales de distribución de las competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales” dijo:

*Es indudable la importancia ascendente de los niveles subnacionales de gobierno, en razón de que la provisión de una serie de servicios públicos, decisión y/o implementación de políticas sociales relativas a educación, salud, vivienda, etc., así como de otras estrechamente ligadas al desarrollo (provisión de infraestructura de transporte y comunicaciones, programas de apoyo a las Pymes, regulación y control de la preservación ambiental, desgravaciones impositivas, etc.), ha quedado en gran medida bajo su responsabilidad.*

*Sin embargo conviene ser cautos respecto de las posibilidades efectivas de los niveles locales de asumir responsabilidades que con frecuencia se han transferido de modo apresurado, bajo presiones políticas, sin estudios previos de factibilidad y sin ser acompañada la descentralización de la función por los recursos financieros requeridos para ello, de tal suerte que más se ha parecido a una descarga de problemas que a un rediseño territorial de las competencias del poder estatal para aumentar la participación ciudadana y la eficiencia en la gestión<sup>10</sup>.*

La ecuación reflejada en la cita anterior, resume los últimos 30 años de la distribución competencial, de los que sobresalen como elementos tipificadores: la transferencia unilateral e inconsulta hacia los entes locales, la NO asignación de recursos para financiar esas competencias

---

<sup>10</sup> Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo; 2.003, “Los patrones espaciales de distribución de las competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba 27 al 29 de noviembre de 2003

transferidas; lo que termina constituyendo transferencias de hecho, por abandono y con el agravante de la des financiación.

FOR AUTHOR USE ONLY

## PARTE IV

### Minifundismo y Región

Hablar de distribución de competencias, subsidiariedad y proximidad, nos coloca necesariamente ante otro tema, la cantidad de entes locales y la estructura poblacional del sistema municipal, en otras palabras, el minifundismo que afecta a Santa Fe y Argentina.

La conformación municipal argentina fue aleatoria, desprovista de cualquier planificación, estrategia o análisis, y no existieron proyectos correctores de las distorsiones que a lo largo se produjeron, por lo menos de alcance nacional y exitosos. Es más, cuando la tendencia mundial en los últimos 40 años es reducir la cantidad de entes locales, Argentina por el contrario los ha duplicado.

El resultado de lo dicho es una gran cantidad de municipios en donde el 95% de ellos son de muy baja población, menos de 50.000 habitantes. El factor poblacional se transforma en una debilidad al momento de distribuir, financiar y satisfacer el núcleo competencial propio y el derivado de su inserción en el sistema federal de gobierno.

Esta debilidad afecta los extremos poblacionales, por baja y alta población, y si bien no pretendemos encontrar una variable exacta de población, es indudable que la cantidad de habitantes, por distintas razones, afecta a todos los municipios y comunas.

Veamos algunos datos estadísticos que nos permiten representar más gráficamente el minifundismo al que hacemos referencia.

Argentina en 1.960 tenía 1186 entes locales y según datos

del Censo Nacional de Población y Vivienda 1.991, en ese momento existían en el país 2164 entes locales; un simple cálculo denota un incremento mayor al 80% en la cantidad de municipios, esto ya constituye un recorrido inverso a la tendencia mundial en la materia.

Además, ese incremento se produjo mediante la creación de entes locales de poca cantidad de habitantes (En 1.960 había 1.048 municipios menores 9.999 habitantes y según datos del censo nacional citado, 1591 de 2.164 poseen menos de 10000 pobladores. El cuadro que sigue clarifica la clasificación de municipios por población<sup>11</sup>.

C5 - Muy chicos	1 - 1999	955
C4 - Chicos	2000 - 9999	636
C3 - Medianos Chicos	10000-49999	273
C2 - Medianos Grandes	50000-199999	64
C1 - Grandes	200000	32

Obsérvese que sólo 96 de 2164 poseen más de 50.000 habitantes y ello nos coloca ante otro inconveniente que se suma al minifundismo, nos referimos a la centralización poblacional en muy pocas ciudades en un espacio muy reducido de territorio.

*La dispersión se agudiza cuando se incorpora al estudio a los*

<sup>11</sup> [http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/estructura\\_poblacional.pdf](http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/estructura_poblacional.pdf) Con cierto grado de arbitrariedad agrupamos a los municipios en razón de su nivel poblacional en las siguientes 5 Clases: C5 (Muy Chicos, de 1 a 1.999 habitantes), C4 (Chicos, de 2.000 a 9.999 habitantes); C3 (Medianos Chicos, de 10.000 a 49.999 habitantes); C2 (Medianos Grandes, de 50.000 a 199.999 habitantes) y C1 (Grandes, con 200.000 o más habitantes). Se ha introducido además la Clase C6 (Sin Datos de Población, en las ilustraciones a esta clase se la denomina SD), que, si bien no están representados en el cuadro que agregamos debajo, son 204 municipios según la fuente consultada.

*restantes gobiernos locales sin jerarquía municipal: los pequeños representan el 80% del universo y tienen una población promedio es de 2.400 habitantes, en tanto los grandes, apenas el 1% del total, concentran al 39% de la población nacional.<sup>12</sup>*

La Provincia de Santa Fe comparte esa distribución disfuncional de la población, y ello se refleja en que 17 municipios mayores de 30.000 habitantes reúnen 1.747.505 habitantes lo que significa un 58,20% de la población en un 5% de las ciudades. El resto de los habitantes santafesinos se distribuyen entre 345 municipios y comunas.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) posee sus datos actualizados al año 2016, encontrándonos con 2284 entes locales distribuidos de la siguiente manera:

Total de gobiernos locales	Municipios	Comunas	Comisiones de fomento	Comisiones municipales	Delegaciones municipales	Comunas rurales	Otras <sup>(2)</sup>
2.284	1.182	496	95	174	- <sup>(1)</sup>	113	224 <sup>13</sup>

Antes de continuar con los datos estadísticos tendientes a desentrañar las implicancias del minifundismo y el factor poblacional, queremos dejar perfectamente claro que no estamos abogando por la supresión de los pequeños municipios y el favorecimiento de las grandes ciudades.

Solamente intentamos representar que la creación de un

<sup>12</sup> <https://1library.co/document/lzg92rnq-iturburu-m-municipios-argentinos-fortalezas-debilidades-diseno-institucional.html>, Mónica Iturburu, "Fortalezas y debilidades de su diseño institucional"

<sup>13</sup> <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-1-15-25>. Gobiernos locales por categorías, según provincias. Total del país. Año 2016

ente local implica algo más que una mera ley de fundación, ya que a partir de ese momento un núcleo competencial complejo y pesado recaerá sobre los nóveles municipios y sería razonable, justo y equitativo que se analice previamente si el nuevo ente local es sustentable desde un punto de vista integral.

El análisis que proponemos, lo pensamos como previo e indispensable, y realmente dudamos que se haya efectuado con algún rigor científico en cualquier momento histórico del régimen municipal.

Esta omisión, trascendental para el desarrollo de los entes locales, puede subsanarse, tratando de mitigar los efectos devastadores que ya se produjeron, mediante estrategias correctivas diseñadas desde el Derecho Municipal, que ayuden a reordenar el caos competencial y la crisis del régimen municipal jamás comenzará el camino del aseguramiento que la Constitución Nacional y Provincial exige.

*“En casos de municipios pequeños proponemos como solución de mancomunidad, asociación intermunicipal de cooperación. Cada municipio conserva su status político jurídico, pero a través de la mancomunidad gestiona servicios eficientes en materia de recolección de residuos, agua potable, alumbrado público, transporte, cementerio, salud, educación, turismo, deportes, medio ambiente, monumentos y lugares históricos, obras públicas, registros públicos, policía de la economía, policía de tránsito, ornato, recreación, urbanismo vivienda, etc. con la consiguiente economía de costo, menor estructura administrativa y más y mejores prestaciones”<sup>14</sup>*

Pensamos que la regionalización inter municipal es una útil herramienta para desandar el camino del aseguramiento del régimen

---

<sup>14</sup> Dromi, José Roberto, 1.997; “Ciudad y Municipio”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, pág. 59

municipal, fortaleciendo a los entes locales frente a las debilidades del minifundismo.

*La regionalización es un sistema porque no es una propuesta meramente operativa del Estado Federal. Es un sistema porque tiene principios, normas y reglas, que hacen a la autonomía de su propia identificación y medios para desenvolverse. En otras palabras, es un conjunto de elementos dependientes entre sí, racionalmente constituidos. Por ser un sistema tiene la relatividad del pragmatismo y no se lo puede aplicar a medias. La regionalización es un sistema de organización de asuntos económicos sociales<sup>15</sup>.*

La decisión de abordar el tema de la regionalización tiene varias explicaciones, pero tal vez la más importante es que consideramos a la región en la República Argentina como una de las alternativas que podemos ofrecer a los entes locales argentinos para gestionar las competencias que se determinen en virtud del principio de subsidiariedad y proximidad, con eficiencia, eficacia, economía, equidad y en un entorno adecuado.

El tratamiento constitucional de la región, posee un lógico antecedente, de acuerdo a nuestro mecanismo de reforma de la constitución, que permite el tratamiento constituyente y posterior inclusión de la región en la Constitución es el Artículo 3ro. inc. b de la ley 24.309 por la cual se declara la necesidad de reforma constitucional y se arriba a un núcleo de coincidencias básicas, entre ellas la creación de regiones para el desarrollo económico social, el título del tema es: Fortalecimiento del Régimen Federal.

Si bien la ley de necesidad de reforma no establece el nivel estatal sobre el cual recaería la función de regionalizar, la convención constituyente instituyó esta competencia en las provincias y no sólo la facultó a la creación de la región sino también, y es lógico que así sea, a establecer

---

<sup>15</sup> Dromi, José R.; "Argentina por regiones", Editorial Ciudad Argentina; Buenos Aires, año 1997, pág. 11

los órganos con facultades para el cumplimiento de los fines<sup>16</sup>.

*La creación de una entidad regional autónoma implica el cuestionamiento del reparto de competencias del Estado y las demás entidades. La cuestión se plantea entonces de si la autonomía de esas entidades, deben limitarse en beneficio de las nuevas entidades regionales, o si las atribuciones de éstas últimas deben corresponder exclusivamente a algunas competencias ejercidas hasta entonces por el Estado. Es deseable que en la medida de lo posible la regionalización se desarrolle sin limitar atribuciones de las entidades locales preexistentes especialmente las de los municipios, sin reforzar la tutela sobre éstas, y sin reducir los medios financieros a su disposición. Sin embargo, es posible que estas entidades (locales) hayan encontrado dificultades para aplicar eficazmente algunas competencias y que, la regionalización sea la ocasión para retirárselas. Eventualmente, las regiones podrían estar autorizadas, no sólo para restituir esas competencias por vías de delegación, sino también, por el mismo sistema, para confiar otras nuevas a las entidades locales<sup>17</sup>.*

Si bien la regionalización ha tenido un amplio desarrollo en la doctrina, es indudable que la reforma constitucional de 1.994, bajo el epígrafe de “Desarrollo Económico y Social”, incorpora el artículo 124 que dice en su parte 1era.: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento*

---

<sup>16</sup> Queda en duda - en cambio - si para este regionalismo concurre alguna competencia del estado federal. Diciéndolo resumidamente, nuestra propuesta es la siguiente: a. la competencia para crear las regiones previstas en el Artículo 124 es de las provincias, b. el estado federal no crearlas por sí mismas, pero; b'. puede participar e intervenir en tratados entre las provincias y él, a los fines de la regionalización; b''. el mecanismo del anterior subinc. b') no tolera que pregiónero el estado federal cree regiones, y después las provincias adhieran a tenor de los mecanismos de una ley convenio (Bidart Campos, 2.003:454)

<sup>17</sup> Marcou Gerard, obra citada, pág. 92

*de sus fines...”.*

El anacronismo de los límites geométricos de ciudades y la extraterritorialidad de las relaciones mesológicas, han contribuido a formar y desarrollar las regiones y por ello consideramos que la reforma de 1.994, viene a reconocer expresamente lo preexistente, natural y fundamentalmente mesológico.

*Negar facultades a las futuras regiones internas, por temor a perder autonomía provincial - de hecho, inexistente, según vimos - es extemporáneo frente a lo que la Nación misma ha transferido y admitido transferir a nivel supranacional. Es contrario a la realidad contemporánea y a las tendencias recientes del derecho público en el mundo. Es favorecedor del centralismo que supuestamente la región pretende morigerar. Pensamos que hay que optar: o seguimos como estamos, y empeorando, o tratamos de revertir la situación. No ha de ser defendiendo al antiguo modelo provincial y municipal, que nunca funcionó como contrapeso del poder central, que lo lograremos<sup>18</sup>.*

En otras partes de este trabajo acudimos al Derecho Comparado para encontrar experiencias legislativas, sobre la redistribución competencial en España (Aragón), el principio de subsidiariedad en la Comunidad Europea, etc.; creemos propicio volver a revisar las experiencias de otros países Europeos (con una mera referencia a los ejemplos más significativos) y latinoamericanos, ocupándonos del desarrollo legislativo constitucional que ha tenido, adelantando que el tratamiento ha sido mucho más amplio y detallista que el bienvenido Artículo 124 de la Constitución Nacional.

Queremos comenzar con el Informe del Comité Director de

---

<sup>18</sup> Gordillo, Agustín; “Después de la Reforma”, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, año1998, X, 28

la Autoridades Locales y Regionales (CDLR) preparado con la colaboración del Profesor Gerard Marcou, titulado “*La Regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*”, traducido por José Manuel Rodríguez Álvarez y revisado por José Manuel Canales Aliende.

*La región es un espacio intermedio: designa un espacio más extenso que el de las relaciones locales, pero que se integra a su vez en un espacio más amplio, nacional o estatal. Si la definición de la región depende del criterio que se sostenga, no resulta menos cierto que a menudo se observa coincidencia aproximativa de variables diferentes (naturales, sociales, culturales, económicas) que justifica la identificación de tales espacios como regiones, en una consideración de largo plazo. También la organización económica comporta una lógica territorial: en la medida en que los agentes económicos modifican su entorno territorial desarrollando su actividad, contribuyen a incrementar la fuerza de atracción de la estructura territorial mediante los recursos que aportan. El desarrollo es un proceso interterritorial que combina la diferenciación y la interdependencia de niveles. La región puede definirse entonces como un nivel intermedio de organización territorial de relaciones económicas. Al producirse el desarrollo por la combinación de diversos sistemas territoriales, deben explotarse las oportunidades de movilización de recursos del sistema regional<sup>19</sup>.*

Clara es la caracterización brindada en el párrafo anterior y demás está decir que adherimos completamente a ella. La regionalización puede ser de 3 tipos: a. Sin la creación de un nivel regional; b. La descentralización regional y c. la regionalización política. De los tres criterios

---

<sup>19</sup> Marcou, Gerard; “*La Regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*”, traducido por José Manuel Rodríguez Álvarez y revisado por José Manuel Canales Aliende, Editó Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, Año 2000, pág. 34.

que surgen de la cita anterior, no vemos puntos de conexión con los supuestos b y c, esencialmente por no creer necesario la creación de un nuevo nivel de decisión, y puesto que la región histórica con el grado de autonomía que observamos posee en el derecho comparado no encuentra antecedentes ni viabilidad en nuestro ordenamiento jurídico ni en la realidad social sobre la que deberá interactuar.

La primera de las opciones presentadas, la regionalización sin creación de un nivel regional es la más difundida en Europa encontrando plasmada su aplicación en el Reino Unido, Suecia, Alemania, Suiza y creemos prima facie es la que mejor se adapta a nuestra idea. Veamos brevemente el desarrollo de la regionalización en los países antes mencionados.

El Reino Unido es el ejemplo más emblemático y encontramos que en Inglaterra las oficinas regionales deben trabajar en colaboración con las poblaciones locales, para desarrollar la competitividad, la prosperidad y la calidad de vida en las regiones y son los interlocutores de las entidades locales. En Escocia y Gales, la reorganización de las entidades locales tuvo como objetivo establecer un sistema de administración local basado en los consejos unitarios, en un solo nivel de autoridades locales, dejando de haber cargos electivos en el nivel regional. Inglaterra propone crear cámaras regionales que les permita a los entes locales tener representación indirecta en las instancias europeas.

En Suecia coexisten el municipio y el condado; debiendo decir que en 1952 existían 2500 municipios y 24 condados, siendo actualmente el número de municipios de 278 con los mismos 24 condados. El condado que si bien es ambivalente puede considerarse que en el plano institucional se encuentra orientado hacia la expresión de los intereses locales. Por una ley de 1995 se atribuyen competencias a algunos condados, siendo ellas sanidad, transportes públicos, ordenación del territorio, desarrollo regional, desarrollo industrial, cultura, medio ambiente, enseñanza. En cada

una de las regiones existe un consejo regional integrado por representantes de los consejos municipales y de los consejos de los condados; también se analiza la transferencia de nuevas competencias.

También Alemania ha intentado la regionalización mediante la cooperación entre entidades locales en los Länder. Actualmente la tendencia está dividida en crear un nuevo nivel regional y acudir a las mancomunidades regionales de los municipios. Esta última opción es la implementada en cinco Länder y las mancomunidades abarcan en general un territorio más amplio que los distritos, son expresiones de solidaridades históricas y tiene competencias en los ámbitos de cultura regional, la salud y los servicios sociales.

Suiza por sus pequeñas dimensiones ha desarrollado un sistema de cooperación entre cantones, pero los imperativos de la ordenación del territorio y del desarrollo económico conducen a nuevas alianzas o a nuevas solidaridades capaces de organizar y de adoptar espacios económicos de producción que desbordan los límites de su territorio político; ello desemboca en aglomeraciones basadas en la cooperación entre municipios y las agrupaciones intermunicipales que se corresponden con una regionalización esencialmente económica.

Es muy importante, por no decir superpoblado, el nivel intermedio de Holanda y en un país en donde las 12 provincias cumplen un papel bastante modesto, la noción holandesa de región se refiere a un nivel intermedio entre el municipio y la provincia, en ese nivel existen numerosas instituciones (60 distritos de cooperación intercomunal, 100 comisiones de control de aguas, etc.)

En Francia y ante la superpoblación de municipios en 1.999 se dictó la llamada ley Chevenement, por la cual se crearon dos tipos de Establecimientos Públicos de Cooperación Intermunicipal (EPCI) una de ellas establece la posibilidad de establecer comunidades de aglomeración (por

oposición a las comunidades urbanas de más de 500.000 hab.), que agrupan muchos municipios y forman un conjunto de más de 50.000 habitantes alrededor de uno o más municipios centrales de más de 15.000 habitantes. Su perímetro puede extenderse a los municipios cuya inclusión en el perímetro comunitario es necesaria para asegurar la coherencia espacial y económica, así como la solidaridad financiera y social necesarias para el desarrollo de la comunidad de aglomeración<sup>20</sup>.

Es realmente extraño que la temática de las “municipalidades microscópicas” no haya llamado la atención en nuestros gobiernos, es más según el análisis de datos de crecimiento de entes locales que realizamos algunas páginas atrás, lo propiciaron. Por el contrario, el tema, sí mereció tratamiento en el derecho comparado. España<sup>21</sup>, por ejemplo, desde el proyecto de ley del 2 de noviembre de 1860, presentado por José Posada Herrera, facultaba a los municipios que reunieran determinadas características a la formación de uniones meramente administrativas que se denominaban comunidades y fueron el germen de las mancomunidades. Es interesante el fundamento que el proyecto brinda a esta figura.

*No es necesario una larga práctica administrativa para conocer los graves inconvenientes que ofrecen esas municipalidades microscópicas, como son muchas de las que hoy existen, y que más bien que agregaciones de carácter público pueden considerarse*

---

<sup>20</sup> Para permitir una mejor armonía económica y social en las aglomeraciones, la ley instauró también de manera obligatoria un impuesto profesional único (taxe professionnelle unique) sobre el territorio de las comunidades urbanas y de aglomeración. Lefevre, Christian; “Políticas urbanas y de gobernabilidad de las ciudades: el modelo francés”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo – agosto de 2.002.

<sup>21</sup> No es ocioso recordar, una vez más, que de los 8.108 municipios existentes actualmente en nuestro país (España), 4.955, esto es, el 61% del total, son municipios con una población inferior a mil habitantes. Estas cifras nos ofrecen ya una primera conclusión, como es que los municipios españoles son entidades locales con escasa capacidad de gestión, requiriendo necesaria y permanentemente la colaboración técnica, económica y financiera de entidades supramunicipales. Orduña Prada, Enrique; “Municipio Rural y Desarrollo Local”, Ediciones Ciudad Argentina, 2.002, Buenos Aires.

*como familias dilatadas. Sin recursos para cubrir sus más perentorias atenciones, sometidas ciegamente a la influencia del vecino más rico o más astuto o menos ignorante que la ejerce por lo común en provecho propio; agobiadas con la carga de un presupuesto superior a sus fuerzas, imposibilidad de rodearse, por falta de medios para dotarlos decorosamente, de auxiliares inteligentes que los ilustren y aconsejen en la gestión de sus negocios y en sus relaciones con sus delegados superiores del Gobierno, estos ayuntamientos, no sólo son una rémora constante para la administración general, sino que son incapaces de llenar el objeto propio de una asociación de índole<sup>22</sup>*

El camino hacia la región no es fácil ni libre de escollos de todo tipo, por el contrario; pero no existe forma de consolidar y asegurar el régimen municipal que fortalecer los entes locales, y para reorganizar el sistema competencial el primer paso es la lucha contra el minifundismo de la mano de la región intermunicipal.

*La delimitación de las unidades territoriales, y por tanto la definición de los sujetos sociales, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea compleja. Los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no se corresponden necesariamente con unidades de carácter geográfico, histórico, cultural o social y éstas tampoco coinciden siempre con las divisiones administrativas existentes. En ocasiones, los movimientos sociales descentralizadores reivindican unidades distintas de las que existen en la organización política – administrativa del Estado (por ejemplo, barrios, comarcas, regiones históricas) y en otros casos, nuevos movimientos sociales han forjado unidades de vida colectiva*

---

<sup>22</sup> Quintana López, Tomás; “Las mancomunidades en nuestro derecho local”, Editorial Ministerio para las Administraciones públicas, Colección Estudios, Serie Administraciones territoriales, Madrid, 1990, pág. 18.

*que antes no existían*<sup>23</sup>.

España<sup>24</sup> también está afectada por minifundismo<sup>25</sup> en sus entes locales, lo que ha llevado a algunos autores a proponer soluciones de índole supramunicipal.

*No es ocioso recordar, una vez más que, de los 8.108 municipios existentes actualmente en nuestro país, 4.955, esto es, el 61% del total, son municipios con una población inferior a mil habitantes. Estas cifras nos ofrecen ya una primera conclusión, como es que los municipios españoles son entidades locales con escasa capacidad de gestión, requiriendo necesaria y permanentemente la*

---

<sup>23</sup> Jordi Borja, "Manual de Gestión Municipal Democrático", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid – Barcelona 1987, pág. 33

<sup>24</sup> Nos encontramos con soluciones legislativas que puestas en práctica han brindado satisfactorios resultado debemos citar al sistema comarcal, el de Catalunya, que divide a la Comunidad Autónoma en 38 comarcas (agrupación de pequeños municipios) con competencias en urbanismo, sanidad, servicios sociales, cultura, enseñanza, protección del medio ambiente, etc., Galicia con 55 comarcas (Ley 7-1996), Aragón con 33 instituciones comarcales (Ley 8-1996) La 10/1993, del 4 de noviembre es la que establece la "Comarcalización de Aragón" y la propia ley define que debe entenderse como Comarca. Artículo 1. Naturaleza y fines de la comarca. 1. De conformidad con lo establecido en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, los municipios limítrofes vinculados por características e intereses comunes podrán constituirse en comarcas, que gozarán de la condición de entidades locales. 2. La comarca tendrá a su cargo la prestación de servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio dentro de Aragón. 3. Asimismo, la comarca cooperará con los municipios que la integren en el cumplimiento de sus fines propios. Además de la coincidencia conceptual la misma ley dice: Artículo 2. Norma-marco de la organización comarcal. La presente Ley establece las normas generales a las que se ajustará la organización comarcal aragonesa. Cada comarca, a través de su propia normativa, contenida en la Ley por la que se cree, podrá regular las peculiaridades específicas de sus municipios, población y territorio. Entendemos que la referencia a la norma marco podría equipararse a la ley convenio que planteamos como forma de zanjar ciertas dificultades sin avasallar las autonomías locales.

<sup>25</sup> El paso de los años descubrió "los graves inconvenientes que ofrecen esas Municipalidades microscópicas", por lo que los redactores del proyecto de Ley fechado el 2 de noviembre de 1.860 y presentado por D. José Posada Herrera, acentuaron la tendencia, ya latente en ese momento, hacia la ampliación de la unidad municipal mínima, pero, sobre todo, facultaban mediante aquél, a los municipios que reunieran determinadas características la formación de uniones meramente administrativas, que con la denominación de comunidades fueron el germen de lo que después habían de ser las mancomunidades. Quintana López, Tomás; "Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local", Serie Administraciones territoriales, 1.990, Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas, León, España, pág. 19

*colaboración técnica, económica y financiera de entidades supramunicipales*<sup>26</sup>

Otro aporte del derecho comparado digno de mención son las autoridades independientes.

*“Uno de los fenómenos más llamativos y relevantes del panorama constitucional español de los últimos años es, sin duda alguna, el de las llamadas ‘autoridades independientes o ‘administraciones independientes’. Con estas expresiones, y otras semejantes, se hace referencia a ciertos organismos públicos, creados o reformados recientemente por el legislador, que disponen de una considerable autonomía frente al Gobierno (y, a veces, también frente al parlamento), que actúan en ámbitos de especial trascendencia económica, política o social, y que desempeñan, en unos casos, funciones reguladoras, y, en otros, de prestación de servicios”<sup>27</sup>*

El desarrollo doctrinario y legal de la región no se da únicamente en la unión europea, Latinoamérica no es la excepción, y esta circunstancia se ve reflejada en las constituciones, haremos un breve repaso de ellas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115, inc. i) última parte establece que: *“...Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del*

---

<sup>26</sup> Orduña Prada, Enrique; “Municipio Rural y Desarrollo Local”, Ediciones Ciudad Argentina, 2.002, Buenos Aires.

<sup>27</sup> Salvador Martínez, 2002:29

*ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

En el mismo sentido el apartado IV. del Artículo 115 refuerza la caracterización de la región, expresando que *“Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ...c. Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; ...”*; el párrafo V. continúa diciendo: *“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia; ...”*

La Constitución Unitaria de Ecuador expresamente consagra, si bien con distintos objetivos (obra pública), la región intermunicipal y en su Artículo 266 dice: *“Si dos o más municipalidades concurrieran a realizar de común acuerdo, y a expensas de sus haciendas, una obra, esta se considerará bien intermunicipal y su conservación y reparación se hará a expensas comunes”*.

La constitución ecuatoriana va mucho más allá y crea una asociación, con rango constitucional que agrupa a los municipios con carácter permanente, en tal sentido el Artículo 559 del mismo cuerpo legal dispone: *“Establéese, con carácter permanente, la Asociación de Municipalidades*

*Ecuadorianas, de la cual serán socios todas las municipalidades del país. La Asociación será una persona jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio y tendrá su sede en la Capital de la República”<sup>28</sup>.*

Buena técnica legislativa y respeto a las relaciones mesológicas, son las características de la Constitución Política de Colombia que en su artículo 319 se refiere a la regionalización de ésta forma: *“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley. La construcción legislativa de la constitución de Colombia es superior a la antes citada de Ecuador puesto que no limita a la región solamente a la consecución*

---

<sup>28</sup> Constitución de Ecuador - Artículo 560.- La Asociación tendrá como finalidades primordiales, las siguientes: a) Velar porque se preserve la autonomía municipal; b) Promover el progreso de los municipios; c) Representar los intereses comunes de las municipalidades; d) Propender al perfeccionamiento del Gobierno Municipal; e) Cooperar con el Gobierno Central en el estudio y preparación de planes y programas que redunden en beneficio de los intereses municipales; y, f) Participar en certámenes internacionales en los cuales se vaya a tratar asuntos relacionados con la vida municipal o con problemas locales.

de una obra pública<sup>29</sup>.

La Ley de Municipalidades de Bolivia (28/10/1999), el Artículo 153° reza lo siguiente: *La creación, fusión [10] y delimitación de unidades política - administrativas y, entre ellas, de las Secciones de Provincia correspondientes al Municipio, es facultad privativa del Poder Legislativo, conforme a la Constitución Política del Estado previo proceso técnico administrativo y cumplimiento de requisitos definidos por Ley.*

Además de la creación y fusión de unidades políticas administrativas, la legislación boliviana, incorpora en su Artículo 155 la denominada Mancomunidad a la que caracteriza de la siguiente forma: *I. Dos o más Municipios, a través de sus gobiernos municipales, de manera voluntaria y en uso de su capacidad asociativa, podrán adquirir responsabilidades mancomunadas comprometiendo los recursos necesarios para la realización de fines que les sean comunes. II. La mancomunidad municipal deberá buscar la mayor cohesión social, articulación, eficiencia e impacto en la ejecución de las acciones e inversiones que, de manera concurrente, ejecute en el marco del convenio mancomunitario.*

Otro hecho novedoso es la norma contenida en el Artículo 156 de la misma ley, en el sentido que en forma imperativa, determina que los pequeños municipios deben se mancomunar para poder ser sujetos pasivos de la coparticipación: *Los Municipios que tengan una población menor a cinco*

---

<sup>29</sup> La Constitución de Colombia, es complementado por la Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 135.- Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Estas asociaciones podrán tener por objeto: a) La atención de servicios comunes; b) La ejecución de obras de desarrollo local; c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión; d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios; e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.

mil (5000) habitantes, deberán conformar mancomunidades para poder acceder, a través de la Cuenta Mancomunada, a los recursos de la Coparticipación Tributaria<sup>30</sup>.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela expresa en su Artículo 171: “Cuando dos o más Municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como distritos metropolitanos<sup>31</sup>.

“La ley orgánica que al efecto se dicte garantizará el carácter democrático y participativo del gobierno metropolitano y establecerá sus competencias funcionales, así como el régimen fiscal, financiero y de control. También asegurará que en los órganos de gobierno metropolitano tengan adecuada participación los respectivos Municipios, y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de estos últimos al distrito metropolitano. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los distritos metropolitanos atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico y social, situación geográfica y otros factores de importancia. En

---

<sup>30</sup> Ley de Municipalidades de Bolivia, Artículo 154°. (Fusión de Municipios). Dos o más Municipios vecinos podrán fusionarse total o parcialmente a uno o más Municipios con el objeto de que el gobierno municipal cumpla mejor con los fines y competencias establecidas por la presente Ley o la Ley de Participación Popular o cuando por sí mismos los Municipios no reúnan las condiciones que garanticen su sostenibilidad, para lo cual deberán solicitar la emisión de la Ley respectiva al Poder Legislativo.

<sup>31</sup> El artículo 157 de la Ley Boliviana establece los alcances de la mancomunidad: “I. Los Gobiernos Municipales interesados en planes, programas, proyectos, obras, servicios, explotaciones y otras actividades comunes constituirán, mediante convenio, una mancomunidad, para efectivizar las atribuciones y competencias transferidas por el Estado en favor de los gobiernos municipales; para lograr la plena validez de los convenios, deberán ser aprobados por los concejos municipales respectivos quienes tendrán a su cargo la fiscalización. II. La mancomunidad municipal que así lo considere podrá constituirse en sujeto de derecho privado tramitando ante la Prefectura Departamental la personalidad jurídica, como Asociación, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo. III. Cuando la mancomunidad comprenda municipios de distintos Departamentos el trámite de personalidad jurídica se realizará ante la Prefectura más próxima al territorio de la mancomunidad”.

*todo caso, la atribución de competencias para cada distrito metropolitano tendrá en cuenta esas condiciones.*<sup>32</sup>

La Constitución de Brasil, vigente desde el 5 de octubre de 1.988, al referirse a los estados federados en su capítulo III, Artículo 25 inc. 3) faculta a los mismos para que: *“...mediante ley podrán complementar, instituir regiones metropolitanas aglomeraciones urbanas y micro regiones, constituidas por municipios limítrofes, para integrar una organización o planeamiento y ejecución de funciones públicas de bien común”.*

Queremos culminar este repaso, volviendo a la legislación española con la que comenzamos el análisis, adentrándonos someramente en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen de Local (Ley 7/1985), y allí encontramos el artículo 44 (modificado por la Ley 57/2003 del 16/12/2003) el siguiente texto:

*“1. Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.*

*2. Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.*

*3. El procedimiento de los estatutos de las mancomunidades se determinará por la legislación en las comunidades autónomas y se ajustará, en todo caso,*

---

<sup>32</sup> Ley Orgánica de Régimen Municipal de Venezuela, del 15 de junio de 1989 en su Artículo 24 define a los Distritos Metropolitanos, diciendo que son entidades de carácter público formadas por la agrupación de dos o más Municipios en razón de la conturbación de sus centros urbanos capitales, en forma tal que han llegado a constituir una unidad urbana económica y social con más de doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

a las siguientes reglas:

- a. La elaboración corresponderá a los concejales de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en asamblea;
- b. La diputación o diputaciones provinciales interesadas emitirán informe sobre el proyecto de estatutos;
- c. Los plenos de todos los ayuntamientos aprueban los estatutos;
4. Se seguirá un procedimiento similar para la modificación o supresión de mancomunidades.
5. Podrán integrarse en la misma mancomunidad municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas, siempre que lo permitan las normativas de las comunidades afectadas.”

Creemos que es un buen ejemplo a seguir la mancomunidad española, como fuente de la región municipal argentina.

*El proceso de descentralización interna del poder político reduce el estatal en beneficio de las entidades locales, a las que se reconoce autonomía en la Carta Europea del Consejo de Europa de 1.985, y de nuevas unidades políticas o administrativas dentro de los Estados... La descentralización plantea una nueva forma de separación de poderes de carácter vertical que produce un aumento de los centros de decisión, una mayor complejidad institucional y una colaboración necesaria en la atribución de funciones y relaciones entre los poderes territoriales para poder ejercer las competencias en cada uno de los niveles del poder<sup>33</sup>.*

La región intermunicipal es el complemento ideal para desarrollar la subsidiariedad y la proximidad, como criterio ordenador de las competencias propias de los entes locales y de las inherentes a su pertenencia

---

<sup>33</sup> Juan – Cruz Alli Aranguren, Revista de Estudios de la Administración Local, Nro.291, Enero – Abril 2002, Edit. INAP, Madrid, pág. 57

al sistema federal y en ese ámbito, la región, fomentar la concertación, la coordinación<sup>34</sup> y la cooperación<sup>35</sup>.

*En un Estado descentralizado territorialmente la igualdad sustancial de sus ciudadanos en el disfrute de los derechos sociales y económicos sólo puede manifestarse a través de una garantía general y común de tal disfrute que opere como elemento homogeneizador y produzca la imprescindible cohesión social y económica dentro de la estructura estatal. Homogeinización y cohesión social y económica que, en definitiva, vienen a contribuir, de manera decisiva, a la legitimación misma del principio federal o regional<sup>36</sup>.*

Este repaso normativo del Derecho Comparado no pretende, como ya advertimos, importar legislación para aplicar en nuestro país, sino por el contrario aspiramos a dar un rápido pantallazo a las experiencias de otros lugares, para demostrar que la región intermunicipal es posible, viable y generalmente se ha utilizado, entre otras finalidades, para mitigar los efectos del minifundismo.

El libro “Derecho Municipal” del Dr. Diego Giuliano; en el capítulo dedicado a la inter municipalidad asociativa el autor expresa:

---

<sup>34</sup> La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema. Constituye una facultad estatal de vigilancia, pero no de control jerárquico e indeterminado que implique dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado. Superior Tribunal Constitucional, sentencia del 20/5/83, BOE 17/6/83

<sup>35</sup> Particular forma organizativa y determinado tipo de actividades que tienden a satisfacer exigencias de armonización para fines determinados entre sujetos diversos sin crear relaciones de jerarquía. Las relaciones de cooperación se producen entre sujetos dotados de poderes públicos autónomos. Santolaya Machetti, Pablo; “Descentralización y Cooperación”, Estudios Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, Madrid, pág. 37.

<sup>36</sup> Carro Fernández – Valmayor; José Luis; “Pluralismo territorial y Estado Social en la perspectiva nacional y comunitaria”; Revista de Estudios de la Administración Local, N° 291, Enero – abril 2003; Editorial INAP, pág. 216.

*La intermunicipalidad, en los hechos, se trasunta en esta posibilidad de conformar organizaciones aptas para llevar a cabo empresas de importante magnitud que los municipios, individualmente considerados, no pueden llevar a cabo. Estas formas de cooperación intermunicipal, desde la teoría o desde el pragmatismo más osado, permiten abaratar el crédito, ahorrar recursos a la hora de adquirir insumos, organizar de manera efectiva el cobro de tasas y servicios, realizar obra pública estructural y de mayor magnitud, y adoptar una mejor estrategia para la producción y comercialización nacional e internacional de productos municipales o regionales<sup>37</sup>.*

Coincidimos con los dichos de Giuliano, pero queremos agregar que la expresión “... empresas de importante magnitud que los municipios, individualmente considerados, no pueden llevar a cabo...”, se transformado en un concepto jurídico indeterminado, cada vez más amplio, difícil de determinar, con una diversidad alarmante y con un peso específico cada día más influyente sobre la débil y resquebrajada estructura municipal.

El desorden competencial y las desfinanciación consuetudinaria han colocado en estado de insatisfacción extremo hasta la más elementales competencias municipales y comunales.

*“La cooperación y coordinación de esfuerzos, el aprovechamiento de modernas tecnologías en condiciones más positivas, adquiere vital*

---

<sup>37</sup> Guillano Diego; “Derecho Municipal”, Editorial Ediar, 2006, Buenos Aires, pág. 195. El mismo autor refleja los últimos intentos asociativos en microrregiones municipales señalando: 1. Red municipal de atención primaria ambiental (50 municipios de Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Chaco, Corrientes, Buenos Aires y Neuquén); 2. Formación del Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (cooperación en el campo de las políticas de desarrollo económico); 3. La experiencia del consorcio ha sido aplicada en la formación de otros doce corredores en la provincia de Buenos Aires (Municipios al MERCOSUR, Corredor Productivo del Atlántico, Consejo Productivo de Desarrollo Regional 1, etc.); 4. Corredores Productivos intermunicipales en donde debe incluirse la “Zona de Crecimiento Común” (municipios de Buenos Aires: Bolívar, Lobos, Roque Pérez, etc.) y 5. La provincia de Mendoza autoriza a constituir Consejos de Cooperación Intermunicipal.

*importancia y, a su vez, logra un desarrollo interno de la región que beneficia las fuentes de trabajo y amplía los horizontes de comercialización efectiva, que actuando individualmente, no poseían los miembros de la institución colectiva conformada”*<sup>38</sup>

La región, ordenadora del pandemónium competencial, con adecuada financiación, se transformará en el mejor garante de la autonomía local; fortaleciendo el sistema federal y desandando el camino del aseguramiento del régimen municipal como la Constitución Nacional y Provincial así lo establecen con carácter imperativo.

Es una excelente oportunidad para un desarrollo de algunos valores que intrínsecamente deben estar presentes en cualquier sistema federal que se precie de tal: coordinación y cooperación<sup>39</sup>; solidaridad y redistribución financiera<sup>40</sup>.

*Sin dudas son finalidades políticas las que sirven de base a la creación de un nivel regional de gobierno cuando se trata de responder a reivindicaciones autonomistas. Y en general, la creación de entidades regionales autónomas – o su fortalecimiento – se justifica por la voluntad de acercar a los ciudadanos el ejercicio de las responsabilidades públicas, constituyendo una aplicación del principio de subsidiariedad, que, en consecuencia, justifica este proceso. Una segunda vocación de la regionalización es la de satisfacer la exigencia de estructurar el territorio en forma que sea posible la distribución de responsabilidades públicas entre los diversos niveles de administración de acuerdo con criterios de*

---

<sup>38</sup> Losa Néstor Osvaldo, 1.996; Elementos de Derecho Público Provincial y Municipal, Editorial Geema, Colección “De lure”, Buenos Aires, pág. 119

<sup>39</sup> Marcou Gerard, obra citada, pág. 85

<sup>40</sup> La cooperación presupone unos objetivos comunes entre las partes que cooperan; incluye y supera la simple coordinación; pero la coordinación supone un mínimo de cooperación. Marcou Gerard, obra citada, pág. 61.

*eficacia y economía*<sup>41</sup>.

Hemos hablado de la creación de regiones intermunicipales, ello implica - en un país extenso y con baja densidad de población - la necesidad de contemplar las peculiaridades de los entes locales que integren esas regiones.

*En principio, la descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas. Pero, por otra parte, los entes descentralizados están articulados con los entes superiores y, además, es muy difícil implementar un proceso descentralizador si los receptores son muy heterogéneos entre sí. Tanto si nos planteamos la descentralización desde la perspectiva del Estado hacia los entes locales o de éstos hacia los distritos urbanos, conviene sentar un doble criterio. En primer lugar, la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos principios generales y flexibles. En segundo lugar, creemos que incluso esta normativa debe ser suficientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar. Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse, ¿dónde empezaría?*<sup>42</sup>

El fortalecer el sistema federal mediante el aseguramiento del régimen federal, de la mano de la subsidiariedad y la proximidad, contando con la adecuada y constitucional suficiencia económica y financiera, es un

---

<sup>41</sup> En el Reino Unido la redistribución financiera se basa en un principio de igualación de los recursos por el coste estimado de las necesidades por cubrir: esquemáticamente, la dotación de apoyo a los ingresos (Revenue support grant) se calcula comparando la evaluación de las necesidades sin contar los gastos de capital (standard spending assesment) con el importe de los ingresos esperados en términos medios de la fiscalidad local o transferida; en este sistema, la operación más delicada - y a veces controvertida - es la evaluación de las necesidades. Marcou Gerard, obra citada, pág. 70.

<sup>42</sup> Jordi Borja, "Manual de Gestión Municipal Democrático", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid - Barcelona 1987, pág. 36

propicio ámbito para el desarrollo de la necesaria e imprescindible participación de los ciudadanos en la gestión de la vida local<sup>43</sup>.

*El crecimiento del papel y de las opciones de los individuos constituye el leitmotiv de los nuevos conceptos del gobierno urbano. Tradicionalmente relegado al puesto de elector que no interviene en los procesos políticos nada más que para designar sus representantes a intervalos relativamente largos – generalmente entre cuatro y seis años – la implicación del ciudadano está hoy muy solicitada. El dilema de la asociación de ciudadanos condiciona, sin embargo, la transformación de la democracia urbana contemporánea: los sistemas territoriales existentes y sus dispositivos institucionales no les reconocen más que un lugar muy limitado, mientras que los mecanismos aptos para favorecer una transmisión más completa de sus preferencias no garantizan necesariamente la mayor participación posible<sup>44</sup>*

Por cuestiones de tiempo y espacio nos referiremos a la participación entendida como la directa intervención de la comunidad en la gestión, ejecución, control y evaluación de las acciones públicas que la región inter municipal desarrolle. Antes de ese desarrollo queremos coincidir con Ángel Castiñeira, del Departamento de Ciencias Sociales de ESADE, quien en su ponencia *“La riqueza ética de las naciones”* en el marco del Seminario Internacional sobre Goberna (Madrid 2004) dijo: *“La cuestión de fondo que quiero plantear en mi intervención es que la viabilidad económica y política de*

---

<sup>43</sup> Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea: “Mayor participación de todos los actores sociales, a fin de hacer más transparente el sistema de funcionamiento, llegar hasta el ciudadano por la democracia regional y local, implicar a la sociedad civil, una consulta más eficaz y transparente en la elaboración de las políticas y establecer vínculos con las redes” Juan – Cruz Alli Aranguren, Revista de Estudios de la Administración Local, Nro.291, Enero – Abril 2002, Edit. INAP, Madrid, pág. 62

<sup>44</sup> Martinot – Hoffmann, Vincent; “Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades de Europa: una comparación internacional”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo-agosto 2.002, INAP

*un país no es posible sin la asunción práctica por parte de una mayoría de sus ciudadanos de una serie de valores fundamentales. Y, por lo tanto, que no podemos entender el desarrollo de una sociedad – tampoco económicamente ni nacionalmente – sin el cultivo de estos valores.”*

*La gobernanza reconoce que la complejidad exige superar el simplismo y asumir el conjunto complejo como único modo de tratar los problemas particulares que sólo pueden ser valorados en su contexto, siguiendo la regla “comprender para actuar”. De tal modo que el conocimiento integral constituye un elemento necesario para la acción. Una estructura compleja y activa produce los elementos y efectos necesarios para su propia existencia y organización por medio de las paradojas que existen entre variedad – unidad, autonomía – independencia y receptividad - eficiencia<sup>45</sup>*

FOR AUTHOR USE ONLY

---

<sup>45</sup> Juan – Cruz Alli Aranguren, Revista de Estudios de la Administración Local, Nro.291, Enero – Abril 2002, Edit. INAP, Madrid, pág. 50

## PARTE V

### Alternativas para conseguir la suficiencia

Ya hemos comentado al principio de este trabajo que el presente tema ya lo habíamos abordado en otro trabajo (*Paglietta Giorgis, Darío; “Atribución de Poder Tributario a los Municipios Argentinos”, 2019, Editorial Académica Española. <https://www.eae-publishing.com/>*) y por ello solo haremos una breve referencia a la cuestión, para contextualizar las constantes referencias a la suficiencia financiera de los entes locales y las regiones que integran.

*“... Es hora de reasumir la bandera de la mayor autonomía municipal, por cuanto el mapa político territorial ya delinea un verdadero renacimiento del *pouvoir municipal*, como respuesta idónea para el control político y la eficacia de gestión, que se ve frustrada por los desmedidos recortes a las haciendas locales. El presupuesto vuelve a ser, en todos los niveles, la herramienta más eficiente de planificación, inversión pública y control de gestión; por todo ello la importancia de la sanidad presupuestaria en el orden municipal”<sup>46</sup>*

Partimos siempre de la afirmación que sólo algunos municipios están en condiciones de ejercer el poder tributario, como una de las alternativas de lograr la constitucional suficiencia que les permita financiar el núcleo competencial propio y por su intervención en sistema federal de gobierno.

---

<sup>46</sup> Dromi, Roberto, et allí, pág. 100

*Todos los órganos de gobierno tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica, sin que pueda establecerse grados o jerarquías en ellas. Tanto Nación como las provincias y los municipios tienen poder originario o inherente, porque él es innatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la diferencia no radica en la “esencia” sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales o legales vigentes en cada país* <sup>47</sup>

Álvarez Echagüe sostiene una postura particular sobre el poder tributario originario o delegado que compartimos, sostiene:

*Por otra parte, actualmente, luego de la reforma constitucional, también tienen los municipios reconocido en forma expresa en la carta magna su poder tributario, más allá del mayor o menor alcance que se le otorgue al mismo, y tal aseveración surge de lo establecido en los Artículo 123, “... asegurando la autonomía municipal ... en el orden ... económico y financiero...” y, 75 inciso 30, “... Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición.... En definitiva, sólo las provincias cuentan con poder tributario originario, pues son ellas las que conservan todo el poder no delegado y, como la delegación la hacen a través de la Constitución nacional, no cabe sino concluir que a quienes le han conferido atribuciones financieras, es decir, Nación y municipios, detentan un poder tributario derivado (o delegado). Es este el criterio sustentado por la Corte Suprema de la Nación.”*<sup>48</sup>

Rodolfo Spisso que sintetiza la discusión sobre poder tributario originario o derivado e inclusive y partiendo de la ficción de que todos

---

<sup>47</sup> Fonrouge, Carlos M. Giuliani; obra citada, pág. 306

<sup>48</sup> Álvarez Echagüe, Juan Manuel; “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, Revista Impuestos LVII – B – 2436, Editorial La Ley, Buenos Aires, Año 2.001.

los municipios los tengan originariamente ese poder, generalmente se encontrarán con una caja vacía de facultades tributarias importantes.

*Por ello, consideramos que una eventual modificación de la Constitución nacional debe ponderarse si no es más importante tener capacidad para fijar sus propios fines y disponer de los medios necesarios para llevarlos a cabo, que gozar de poder tributario sin ámbito de riqueza gravable sobre el que ejercerlo<sup>49</sup>*

La hipótesis que planteamos es la siguiente: **“Todos los municipios y comunas tienen derecho – de rango constitucional - a poseer los recursos suficientes para financiar los servicios, competencias y funciones que deben satisfacer. Para ello cuentan con poder tributario, el que puede ser ejercido o no, reemplazándolo en este último caso, por otro medio de lograr la suficiencia. Como todo poder tributario es irrenunciable, su no ejercicio no implica pérdida del derecho, pudiéndose recuperar (tutela efectiva) cuando el medio escogido para suplirlo sea insuficiente o sufra alteraciones significativas que no sean imputables al ente público estatal que reclama la suficiencia”**.

Los medios para conseguir la constitucional suficiencia económica y financiera pueden ser varios: Otorgamiento de Poder Tributario; Transferencias Solidarias de Recursos Públicos, Outsourcing, Agencias Regionales de Recaudación, etc.

---

<sup>49</sup> Spisso Rodolfo R.; “Federalismo racional o caos institucional”, Derecho Tributario, Tomo I, Buenos Aires, pág. 459

## PARTE VI

### Conclusiones

- Creemos que la discusión entre autarquía y autonomía, no sólo es bizantina, sino que además ha sido superada legislativamente en el derecho comparado, y en la dimensión sociológica en nuestro país.
- La caracterización que le otorguen a la organización municipal cada una de las provincias argentinas, deja de ser importante si no se asegura el régimen municipal de acuerdo al mandato constitucional nacional.
- No existe una sola forma de asegurar el régimen municipal, es más, creemos que son viables varias soluciones.
- El comienzo del aseguramiento del régimen municipal en nuestro país está indisolublemente atado a la determinación clara y precisa de las competencias, servicios y funciones de los municipios; misión que deberá estar presidida por la subsidiariedad, proximidad y la regionalización inter municipal.
- Como segundo pilar, tendiente a asegurar el régimen municipal, nos encontramos con la necesidad de brindar suficiencia económica y financiera a los municipios, y varias son las alternativas a disposición de las provincias, pudiendo optar por cualquiera de ellas, con el sólo condicionamiento de lograr la suficiencia constitucionalmente establecida.

## **PARTE VII**

### **Bibliografía**

- Alli Aranguren, Juan Cruz; Revista de Estudios de la Administración Local, Nro.291, Enero – Abril 2002, Edit. INAP, Madrid.
- Álvarez Echagüe, Juan Manuel; “Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, Revista Impuestos LVII – B – 2436, Editorial La Ley, Buenos Aires, Año 2.001.
- Arenilla Sáez, Manuel; “Manual del curso de Gobernabilidad y Gobierno Local”; 2da. Edición, INAP – CEDDET, Madrid.
- Bidart Campos, Germán J., “El orden socioeconómico en la Constitución”, Editorial Ediar, Buenos Aires, 1999.
- Bidart Campos, Germán J.; “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo I, Editorial Ediar, cuarta reimpresión, Buenos Aires, 2003.
- Bustos Gisbert, Antonio; "Lecciones de Hacienda Pública II", 3ra. Edición, Editorial Colex, Año 2003.
- Carro Fernández – Valmayor; José Luis; “Pluralismo territorial y Estado Social en la perspectiva nacional y comunitaria”; Revista de Estudios de la Administración Local, N° 291, Enero – abril 2003; Editorial INAP.

- Casás, José Osvaldo, “El Principio de Igualdad en el Estatuto del Contribuyente” (Paralelo entre el pensamiento del maestro uruguayo Ramón Valdés Costa y la doctrina y jurisprudencia de la República Argentina), Revista Latinoamericana de Derecho Tributario, N°3–Diciembre 1997, Buenos Aires.
- Dromi, José R.; “Argentina por regiones”, Editorial Ciudad Argentina; Buenos Aires, año 1997.
- Dromi, José Roberto, 1997; “Ciudad y Municipio”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Fonrouge, Carlos M. Giuliani; “Derecho Financiero”, Volumen I, Editorial Depalma, 5ta. Edición, Buenos Aires, 1993.
- Gordillo, Agustín; “Después de la Reforma”, Editorial Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, año 1998, X, 28
- Guaita, Aurelio; "División Territorial y Descentralización", Editorial INAP, Madrid, Año 1975.
- Guiliano Diego; “Derecho Municipal”, Editorial Ediar, 2006, Buenos Aires.
- Iglesias Martín, Autonomía Municipal, Descentralización Política e integración europea de las entidades locales, Editorial Ariel Derecho, Barcelona, 2002.
- Jarach, Dino, “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Ed. Cangallo, Buenos Aires. 2001.

- Jordi Borja, “Manual de Gestión Municipal Democrático”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid – Barcelona 1987.
- Juan – Cruz Alli Aranguren, Revista de Estudios de la Administración Local, Nro.291, Enero – Abril 2002, Edit. INAP, Madrid.
- Lavolpe, Antonio; “El presupuesto: ese amigo fiel”, Revista Enfoque (Contabilidad y Administración), Edit. La Ley, Noviembre 1999.
- Lefevre, Christian; “Políticas urbanas y de gobernabilidad de las ciudades: el modelo francés”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo – agosto de 2.002.
- Losa Néstor Osvaldo, 1996; Elementos de Derecho Público Provincial y Municipal, Editorial Geema, Colección “De Iure”, Buenos Aires.
- Lozano Serrano, Carmelo; Las Subvenciones del Estado a los Municipios; Colección Estudios, INAP, Madrid, año 1981.
- Marchiaro Enrique; “BASES PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA REFORMA DE LA CARTA MAGNA SANTAFESINA”.
- Marcou, Gerard; “La Regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local”, traducido por José Manuel Rodríguez Álvarez y revisado por José Manuel Canales Aliende, Editó Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, Año 2000.
- Marienhoff, Miguel S.; “Tratado de Derecho Administrativo”, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.

- Martín, José María; “Ciencia de las Finanzas Públicas”, Buenos Aires. 1975.
- Martinot – Hoffmann, Vincent; “Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades de Europa: una comparación internacional”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo-agosto 2.002, INAP
- Martinot - Hoffmann, Vincent; “Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades de Europa: una comparación internacional”, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo-agosto 2002, INAP.
- Mónica Iturburu, “Fortalezas y debilidades de su diseño institucional”, INAP Argentina, 2000.
- Naveira de Casanova, Gustavo J.; “Derecho Tributario Municipal”, Edit. Ad-Hoc, Buenos Aires, Año 2001.
- Nieto Guerrero, Ana María; “Los Entes Locales Municipales. Entre la política y la administración”, Serie Administraciones Territoriales, 2001, Edit. Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, Madrid.
- Orduña Prada, Enrique; “Municipio Rural y Desarrollo Local”, Ediciones Ciudad Argentina, 2.002, Buenos Aires.
- Paglietta Giorgis, Darío; “Atribución de Poder Tributario a los Municipios Argentinos”, 2019, Editorial Académica Española. <https://www.eae-publishing.com/>

- Parmigiani de Barbará, Myriam Consuelo; 2.003, “Los patrones espaciales de distribución de las competencias en la reconstrucción de las capacidades estatales”, Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración, Córdoba 27 al 29 de noviembre de 2003
- Quintana López, Tomás; “Las Mancomunidades en nuestro Derecho Local”, Serie Administraciones territoriales, 1990, Edit. Ministerio para las Administraciones Públicas, León, España.
- Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nro. 24, mayo – agosto de 2002.
- Rosatti, Horacio Daniel, Tratado de Derecho Municipal, Editorial Rubinzal Culzoni, Santa FE, Año 1991.
- Rubio de Urquía, José Ignacio. En Casás, José Osvaldo (coordinador); “Derecho Tributario Municipal”, Edit. Ad-Hoc, Año 2001.
- Salvador Martínez, María; 2002; “Autoridades Independientes”, Edit. Ariel Derecho, Barcelona.
- Santolaya Machetti, Pablo; “Descentralización y Cooperación”, Estudios Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, Madrid.
- Spisso Rodolfo R.; “Derecho Constitucional Tributario”, 2da. Edición, Editorial Desalma, Buenos Aires, año 2000.
- Spisso, Rodolfo R.; “Federalismo Racional o caos institucional”, Derecho Tributario, Tomo I, Buenos Aires.

FOR AUTHOR USE ONLY

**More  
Books!**



yes  
**I want morebooks!**

Buy your books fast and straightforward online - at one of world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at  
**[www.morebooks.shop](http://www.morebooks.shop)**

¡Compre sus libros rápido y directo en internet, en una de las librerías en línea con mayor crecimiento en el mundo! Producción que protege el medio ambiente a través de las tecnologías de impresión bajo demanda.

Compre sus libros online en  
**[www.morebooks.shop](http://www.morebooks.shop)**

KS OmniScriptum Publishing  
Brivibas gatve 197  
LV-1039 Riga, Latvia  
Telefax: +371 686 20455

[info@omniscryptum.com](mailto:info@omniscryptum.com)  
[www.omniscryptum.com](http://www.omniscryptum.com)

OMNIScriptum



FOR AUTHOR USE ONLY