CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ENTES INTERMUNICIPALES.

Por Guillermo E. Barrera Buteler

1. Asunción de nuevos roles y funciones por los municipios.

Es un dato innegable de la realidad que los profundos cambios producidos en las últimas décadas han colocado a los municipios frente a la necesidad de enfrentar cuestiones que antes se consideraban ajenas a su competencia y propias del Estado, en sus niveles provincial o nacional.

Más allá de la antigua polémica respecto de la “autarquía” o “autonomía” de los municipios –ya superada definitivamente a favor de esta última postura a partir de la reforma constitucional- lo cierto es que los municipios de hoy distan mucho de ser meras “*delegaciones de los poderes provinciales circunscritas a fines y límites administrativos*”¹. La antigua doctrina que sostuvo la Corte Suprema desde 1911 fue abandonada a partir de 1989 cuando el mismo Alto Tribunal afirmó que “*un nuevo y más detenido examen de la cuestión aconseja, en el momento actual, revisar esa doctrina que se ha mantenido casi invariablemente en la jurisprudencia de esta Corte*”².

En efecto, una primera conclusión a la que arribamos luego de analizar en términos generales la realidad del régimen municipal argentino de nuestros días y que resulta confirmada por la disposición introducida en 1994 como art. 123 de la Constitución Nacional, es que los municipios son verdaderos gobiernos locales -mucho más que mera administración- por lo que su fin es el bien común y, en orden a su consecución, pueden ejercer todas las atribuciones propias del gobierno de una comunidad, que no resulten incompatibles con los poderes del Estado Provincial o Federal.

Tal mutación jurisprudencial en la concepción respecto de la naturaleza del municipio es, en parte, consecuencia de la asunción de nuevos y variados roles por parte de éste, dentro del contexto de un fenómeno de mayor envergadura y universal cual es el quiebre del modelo de organización jurídico- política basado en el monopolio del Estado- Nación.

La característica de la modernidad desde el punto de vista político fue la aparición del Estado-Nación, que desplazó o relegó a otras formas de organización social y política preexistentes, entre ellas a los municipios. Desde entonces, el Estado fue absolutista, fue liberal, fue totalitario, fue socialdemócrata, fue corporativista, pero siempre fue un centro de poder soberano sobre un territorio determinado, con tendencia excluyente.

El panorama en nuestros días es muy diverso. Hoy, dentro de la llamada “globalización” o, si se prefiere “mundialización”, vemos al Estado acosado, de un lado, por los procesos de integración supranacional y por los centros de poder económico multinacional y, del otro, por los reclamos de descentralización y autonomía local cada vez más insistentes. Según Frías, “*el Estado-Nación, si no entra en agonía, va a entrar con otra configuración*”³.

¹ C.S.J.N. en “Ferrocaril del Sud c/ Municipalidad de La Plata”; Fallos 114:282

² C.S.J.N. en “Rivademar, Angela c/ Municipalidad de Rosario”; J.A. del 14-6-89, p.9; L.L., 1989C, p.47

³ Frías, Pedro J.: Exposición en el I Congreso Interprovincial sobre la Región Centro, 6 y 7 de mayo de 1999. Ed. U.N.Cba., pag. 66

Dentro de este contexto es explicable la potenciación de los municipios y la asunción de nuevos roles y funciones por parte de éstos. Por un lado los procesos “de jure” de descentralización que transfieren servicios y funciones desde los niveles de gobierno superiores y por otro, la “descentralización de facto”, que se produce cuando el Estado, por insuficiencia de medios económicos, por ineficiencia u otras causas, abandona áreas de las que antes se ocupaba o las atiende insuficientemente. En este último caso, al quedar necesidades sociales insatisfechas, el municipio se ve constreñido a encarar de alguna manera su solución porque, al ser la cara visible de la autoridad en la comunidad local, a él van dirigidos con mayor fuerza e insistencia los reclamos de los ciudadanos.

2. La creciente interrelación requiere innovaciones en la gestión local.

Como consecuencia de la creciente interrelación, característica del mundo de nuestro tiempo, el Derecho Constitucional más actual, tanto a nivel nacional como provincial, muestra una clara apertura hacia las relaciones interjurisdiccionales.

Así, la Constitución Nacional, que en su texto histórico sólo hacía referencia a los tratados interprovinciales y a los tratados internacionales, después de la Reforma de 1994 ha dado cabida a los procesos de integración regional, tanto internacional (art. 75 inciso 24), como interna (art. 124) y, lo que es más, ha reconocido el derecho de las provincias a celebrar convenios internacionales⁴.

Las constituciones provinciales ponen de manifiesto esta tendencia si advertimos que, mientras las más antiguas⁵ sólo hacen referencia a los “tratados interprovinciales” (Ej.: C. Entre Ríos, art. 135 inc.7; C. Mendoza, art. 99 inc. 1; C. Corrientes art. 83 inc.1); las más actuales hablan, algunas de “tratados con la Nación y otras Provincias” (C. Santiago del Estero, art. 155 inc. 1; C. Salta, art. 124 inc. 7; C. Neuquén, art. 101 inc. 2; C. Misiones, art. 101 inc. 1; C. Formosa, art. 118 inc. 1; C. Santa Cruz, art. 104 inc. 1; C. La Pampa, art. 68 inc. 2) y la mayoría de ellas hacen referencia a tratados o acuerdos “con el Gobierno Federal las demás provincias, los municipios y entes públicos ajenos a la provincia” , a la vez que agregan los convenios internacionales ahora admitidos por el art. 124 C.N. (C. Córdoba, art. 144 inc. 4; C. Chubut, art. 155 inc. 7; C. Chaco, art. 119 inc. 7; C. Catamarca, art. 149 inc. 15; C. Jujuy, art. 123 inc. 34; C. La Rioja, art. 102 inc. 12; C. Río Negro art. 181 inc. 13; C. San Juan, art. 150 inc. 2; C. San Luis, art. 144 inc. 2 y C. Tierra del Fuego, art. 135 inc. 1).

La interrelación entre jurisdicciones diversas puede tener carácter vertical, cuando vincula jurisdicciones de distinto nivel (municipio – provincia – nación) o carácter horizontal, cuando vincula diversos entes de un mismo nivel (municipio – municipio). Todas esas modalidades han sido receptadas en la Constitución de Córdoba, desde la reforma de 1987 que hace referencia a la participación de los municipios en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que la Provincia preste en su radio y en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo regional (art. 191), a la cooperación recíproca entre Provincia y municipios en el cumplimiento de sus respectivas funciones específicas (art. 192) y a la cooperación de los municipios entre sí (art. 190).

⁴ El punto ha sido desarrollado con mayor extensión en Barrera Buteler, Guillermo, “Provincias y Nación”, Ed. Ciudad Argentina, 1996, pags. 382/388

⁵ La Constitución de Buenos Aires, pese a su reciente reforma en 1994 mantiene la referencia exclusiva a los “tratados interprovinciales” por no haber modificado el texto del art. 144 inc. 10

La interrelación entre municipios como nuevo fenómeno jurídico, no es algo que dependa de una decisión política de los gobiernos de cada uno de ellos, ni de su recepción en el ordenamiento jurídico positivo. Se trata de un dato de la realidad que existe por sí, que se impone con mayor o menor fuerza según los casos y que el derecho debe asumir y encauzar, independientemente de la existencia de normas reguladoras.

Un caso en el que tal interrelación se pone de manifiesto de manera patente e ineludible es el de las continuidades urbanas. En la provincia de Córdoba el Tribunal Superior de Justicia debió resolver en 1992 un conflicto entre la Municipalidad de la Capital y la de la vecina localidad de Malvinas Argentinas, con relación al ejercicio por cada una de éstas de sus innegables atribuciones para determinar el itinerario del servicio público de transporte en sus respectivos territorios. La Municipalidad de Córdoba dispone alterar el recorrido dentro de su éjido de la empresa de transportes autorizada por el Gobierno Provincial para prestar el servicio en el corredor Córdoba Malvinas, provocando de esta manera la falta de ensamble o coincidencia con el fijado por la comuna de esta última localidad, con el consiguiente perjuicio para los vecinos de la zona. Requerida la intervención del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia por la Municipalidad de Malvinas, éste se avoca al conocimiento de la causa y resuelve mantener el recorrido que se venía cumpliendo, a la vez que invita a ambas partes a dejar definitivamente reglamentada la situación mediante un acuerdo en estos términos: *“Esta definición viene impuesta también por la conveniencia de que las respectivas autoridades municipales acudan a la concertación... para dejar reglamentada definitivamente esta situación; camino que se erige en el idóneo para compatibilizar aquellos intereses que trasponen las fronteras del municipio y para lograr el ejercicio coordinado de facultades que les asisten por igual, como lo alienta la nueva Constitución de la Provincia (art. 190). Ello justifica la invitación a concretar un acuerdo que se deja formulada expresamente a los dos municipios”*⁶.

Dentro del contexto presentado en apretada síntesis, parece claro que los municipios no pueden continuar empleando los modelos de gestión que han utilizado históricamente, estructurados sobre la base de un sistema aislado de competencias pretendidamente exclusivas y excluyentes, sino que se torna indispensable interrelacionar el ejercicio de sus competencias propias con las de otras jurisdicciones, con miras al logro del bien común.

De la gestión solitaria y aislada debe pasarse a la gestión intergubernamental que, según Frías, ofrece las ventajas de *“multiplicar los protagonismos en escalas diversas; acercar las obras y servicios a las bases sociales por la descentralización y liberar las expectativas demasiado concentradas en el gobierno central”*⁷.

Este último tipo de relaciones son las que constituyen el objeto de este estudio.

3. Algunas ventajas de la cooperación intermunicipal.

En primer término debe destacarse que la cooperación recíproca entre municipios no sólo se funda en el principio de solidaridad, sino que promueve éste, en tanto que, adoptado para las relaciones entre gobiernos de dos comunidades locales, se traslada a los miembros de éstas al hacerse patente la idea de un destino común.

⁶ T.S.J de Córdoba; Auto Interlocutorio N°606 del 4.12.92 en “Municipalidad de Malvinas Argentinas – Plantea Conflicto Municipal Externo”

⁷ Frías, Pedro J. “La descentralización y la integración en el sur de Córdoba”, en Suplemento de Cuadro de Federalismo XI, Academia Nac. de Derecho y C. Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Córdoba 1998.

Por otra parte, entre los beneficios que acarrea la cooperación intermunicipal existen algunos de carácter netamente económico, en tanto favorece una más racional utilización de los recursos y una optimización de los resultados.

Si pensamos simplemente en los beneficios que puede acarrear, por razones de economía de escala, la compra en conjunto por un grupo de municipios de suministros necesarios para su desenvolvimiento administrativo, frente a la tradicional contratación fraccionada por cada uno de ellos, detectamos con facilidad este aspecto de la cooperación intermunicipal.

Trasladado este concepto a emprendimientos mayores, como puede ser la ejecución en conjunto de obras que puedan servir a dos o más comunidades a la vez (Ej.: una planta potabilizadora de agua, un acueducto, una escuela, etc.) o el establecimiento de un único sistema de prestación de un servicio público para municipios vecinos (Ej: servicio de transporte, servicio de recolección de residuos, servicios de salud etc.), advertimos cuan fecunda puede ser la cooperación intermunicipal en materia de austeridad fiscal.

Las experiencias habidas en Córdoba de la Asociación para el Desarrollo Regional del Centro- Sur de Córdoba (ADESUR) y del Ente Intermunicipal del Norte de Córdoba (EINCOR), que han permitido a un elevado número de municipios –muchos de ellos muy pequeños y con presupuestos muy reducidos- contar con el asesoramiento de la Universidad Nacional de Río Cuarto, en el primer caso, y de la Universidad Nacional de Córdoba en el segundo, en materia de políticas de desarrollo, demuestran claramente que la cooperación entre municipios, puede ser una excelente estrategia de austeridad. .

4. Los organismos intermunicipales.

Establecido un ámbito de relaciones entre municipios para gestionar intereses comunes, surge pronto la necesidad de parte de aquellos de crear personas jurídicas distintas de ellos, que tomen a su cargo la gestión de algunos de esos intereses. Este requerimiento que existe tanto en la vida de relación entre las personas físicas, dando lugar al nacimiento de asociaciones y sociedades, como de los estados, dando lugar al nacimiento de organismos internacionales, o entes multi o binacionales, no está ausente en la vida de relación entre municipios.

Los llamados “entes intercomunales”, “entes intermunicipales” u “organismos intermunicipales” pueden ser de creación vertical (cuando el Estado crea el ente e impone a los municipios su participación en el mismo) o de creación horizontal (cuando el ente nace por asociación espontánea de los municipios).

La pre- condición jurídico- institucional básica para la creación de organismos intermunicipales con personalidad jurídica propia en la República Argentina está dada por el artículo 123 de la Constitución Nacional que impone a las provincias, como requisito para el ejercicio de su poder constituyente local, el deber de asegurar la autonomía municipal en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

De dicha disposición constitucional se deriva que:

- a) Los municipios, como verdaderos gobiernos autónomos de la comunidad local, pueden crear por sí entes autárquicos y otras personas jurídicas públicas para el cumplimiento de sus fines. Así lo había reconocido expresamente la Corte Suprema, aún antes de la reforma constitucional de 1994 en la ya citada causa “Rivademar”, mencionando esta atribución entre

las notas que diferenciaban a los municipios de los simples entes autárquicos administrativos.

- b) En ejercicio de su autonomía, un municipio puede por sí vincularse con otro u otros para el cumplimiento de sus fines. La Corte Suprema tiene dicho en el mismo fallo citado que *“la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5 C.N. determina que las leyes provinciales no sólo no pueden legítimamente omitir establecerlos, sino que tampoco puedan privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido”*.
- c) Si las premisas a) y b) son verdaderas parece evidente que dos o más municipios pueden conjuntamente crear una persona jurídica pública que tenga como objeto el cumplimiento de finalidades comunes determinadas en el acto de su creación.

La citada disposición de la Constitución Nacional es el único marco normativo que existe en el ordenamiento jurídico federal y no puede haber otra, ya que la misma norma establece que es atribución de cada provincia el reglar el “alcance y contenido” de dicha autonomía, de donde resulta que el Congreso de la Nación carece de atribuciones para legislar en esta materia.

En consecuencia, cualquier regulación en esta materia deberá estar contenida en las constituciones o leyes de cada provincia, las que podrán establecer procedimientos, formalidades y requisitos a cumplir por los municipios para ejercer esta atribución, pero de ninguna manera podrían negarla o desconocerla sin incurrir en violación al art. 123 C.N.

5. Los organismos intermunicipales en la Constitución y legislación de Córdoba.

La Constitución de Córdoba, de avanzada en este aspecto, ha previsto en el art. 190 la existencia de “organismos intermunicipales”, aunque en la práctica esta denominación coexiste con la antigua de “entes intercomunales”, que se aplicaba a agrupaciones de municipios de creación vertical, que funcionaron en la época del último gobierno de facto, aunque con otras características.

La disposición constitucional, breve y concisa, resulta por sí operativa sin necesidad de reglamentación legal, según lo entendió la Fiscalía de Estado de la Provincia⁸.

Sin embargo, pronto fue reglamentada a nivel legal por el art. 183 de la Ley 8102 (Ley Orgánica Municipal) que, pese a la disposición de su art. 1 que en su letra excluye de su ámbito de aplicación a los municipios que han dictado su Carta Orgánica, resulta aplicable a todos los municipios de la provincia en este aspecto por las razones que seguidamente se expresan.

En efecto, cuando el art. 1 de la Ley 8102 establece la referida exclusión está significando que dicha ley no rige para los municipios que han dictado su Carta Orgánica en lo que hace a la organización y funcionamiento interno del municipio, que es precisamente la materia propia de las Cartas. Sin embargo, es claro que un municipio no puede reglar en su Carta materias que exceden el ámbito interno del municipio, como puede ser las relaciones intermunicipales o las relaciones entre éste y la Provincia, por cuanto mal podrían tener validez para reglar relaciones con otros municipios, también autónomos, disposiciones emanadas unilateralmente de uno de ellos.

⁸ Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba. Dictamen N° 912/83

En consecuencia, la disposición del art. 183 de la Ley 8102, dictada por la Legislatura Provincial en ejercicio de su potestad de reglamentar el art. 190, resulta de aplicación para todos los municipios de la Provincia. Dicha disposición, por otra parte, aparece reproducida en el art. 13 inc. 3 de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba y en las de la mayoría de los municipios de esta Provincia que la han dictado.

No se trata de una reglamentación detallada y precisa, sino más bien escueta y genérica, no obstante agrega a la previsión constitucional una enumeración ejemplificativa de las formas jurídicas que pueden adoptar los organismos intermunicipales, con lo que ha contribuido a clarificar el tema de la naturaleza jurídica de éstos.

El laconismo de la disposición constitucional y su reglamentación dejan un amplísimo margen dentro del cual los municipios pueden ejercer su autonomía en la creación de organismos intermunicipales, por lo que las conclusiones a que se arriban del análisis del régimen municipal cordobés pueden hacerse extensivas a los de otras provincias, salvo disposición expresa en contrario en sus respectivos regímenes, que no resulte incompatible con el art. 123 C.N.

6. Naturaleza jurídica.

Una cuestión tan obvia como la relativa a que los organismos intermunicipales son personas jurídicas distintas de los municipios que los integran, lamentablemente es una de las que mayores dificultades ofrece para el funcionamiento eficaz de éstos, a causa del desconocimiento que al respecto existe en distintos niveles de la administración y aún entre los abogados.

En primer lugar, parece claro que desde el mismo momento en que la Constitución estableció que los municipios pueden “*constituir organismos intermunicipales para la prestación de servicios, realización de obras públicas, cooperación técnica y financiera o actividades de interés común de su competencia*”, dio reconocimiento constitucional a su personalidad jurídica. De lo contrario deberíamos admitir que la Constitución estableció aquí una cláusula intrascendente, irrelevante e innecesaria, cuyo efecto sería sólo el de admitir que dos o más intendentes pueden reunirse para intercambiar opiniones y aunar criterios sobre determinadas cuestiones, para lo cual no era necesaria una disposición constitucional expresa.

La Fiscalía de Estado de la Provincia entendió, en el dictamen arriba citado, que los organismos intermunicipales “*tienen personalidad jurídica propia de Derecho Público, distinta de la de los municipios que la integran*”⁹.

La discusión respecto a de dónde surge la personalidad jurídica de estos organismos tiene una respuesta clara: nada más ni nada menos que de la propia Constitución Provincial y su ley reglamentaria. Por otra parte, si un municipio puede crear por sí personas jurídicas públicas, tales como entes descentralizados y autárquicos, empresas municipales, sociedades de economía mixta, etc. (ver arts. 88 a 95 de la Ley 8102), cuál podría ser la razón para entender que dos o más de ellos conjuntamente no pueden hacerlo?

Avanzando más aún respecto del criterio de la Fiscalía de Estado, podemos afirmar que se trata de personas jurídicas públicas estatales, en tanto reúnen los requisitos básicos que la doctrina administrativista establece para asignarle a un ente este carácter: creación legal (en este caso por ordenanza), fin público específico y capital aportado por el Estado (en este caso por el municipio, que es un ente estatal).

⁹ ídem

Siendo los organismos intermunicipales personas jurídicas públicas estatales, en su organización y funcionamiento están sujetos a un régimen de Derecho Público, en su integridad o al menos prevalecientemente. Así, por ejemplo, deberán llevar a cabo sus contrataciones mediante un procedimiento de selección (art. 74 C.Pcial.) y deberán estar sujetos a un sistema de contralor por parte de los tribunales de cuentas (art. 183 inc. 3 C. Pcial).

Si tienen personalidad jurídica, tienen patrimonio propio, pueden adquirir derechos y obligaciones independientemente de los municipios que los integran, pueden contratar y, en consecuencia, pueden tener su propio personal, distinto del que integra la planta de los municipios miembros.

Las dificultades que genera el desconocimiento de la materia por parte de los funcionarios públicos provinciales y nacionales encargados de intervenir en asuntos en los que los organismos intermunicipales son parte, suele ponerse de manifiesto muy especialmente en estas cuestiones: así cuando el organismo debe suscribir un convenio, o contraer un préstamo, o asegurar a su personal, o afiliarlo al régimen previsional.

Así por ejemplo, el caso el Ente Intermunicipal Aguas de Traslasierra que debió soportar largas tramitaciones y negativas de parte de la Caja de Jubilaciones cuando quiso afiliarse a su personal, como un empleador distinto de los municipios miembros, hasta que finalmente lo logró¹⁰, como así también la incorporación de dicho personal, en ese mismo carácter, como afiliado a los fines de la cobertura del seguro de vida colectivo obligatorio e incapacidad permanente previsto por la Ley 5501¹¹. Con el correr del tiempo la cuestión va adquiriendo una aceptación más pacífica, a punto tal que actualmente existen casos de concesiones de obra pública otorgadas por el Estado Provincial a organismos intermunicipales¹²

Siendo los organismos intermunicipales personas jurídicas públicas estatales, no requieren que organismo administrativo alguno les “otorgue” ni les “reconozca” su personalidad jurídica, la que surge en forma directa e inmediata de la Constitución. Por igual razón, no requieren de inscripción en registro alguno, salvo que así corresponda en virtud de la legislación de fondo por la forma jurídica adoptada en el instrumento constitutivo (Ej.: Sociedad Estatal o sociedad de Economía Mixta).

7. La personalidad jurídica de los organismos intermunicipales fuera del ámbito provincial.

Dado que la personalidad jurídica de los organismos intermunicipales, aunque con basamento en la Constitución Nacional, surge de normas estrictamente locales (Constitución o leyes provinciales cuando los prevén, ordenanzas municipales aprobatorias de los acuerdos de creación, etc.), cabe interrogarse respecto de qué alcance tiene dicha personalidad jurídica fuera del ámbito estrictamente local (provincial y municipal).

En este punto debemos distinguir según se trate de la actuación de estos organismos en el derecho interno o en el derecho internacional.

En cuanto a lo primero, no cabe duda que la personalidad jurídica de un organismo intermunicipal fundada en normas de derecho público de una provincia tiene plena validez, tanto frente al Gobierno Federal y los entes dependientes de éste, cuanto

¹⁰ Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba: Resolución N°183117/97

¹¹ Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba: Dictamen N° 1175 del 12-12-97

¹² Tal el caso del Ente Intermunicipal de RP6, que tiene dada en concesión la conservación de la Ruta Provincial N°6 por el sistema de peaje (ver dictamen 452/99 de Fiscalía de Estado de la Provincia).

frente a otras provincias. Ello es corolario necesario de la disposición del art. 7 de la Constitución Nacional que establece que “*Los actos públicos... de una provincia gozan de entera fe en las demás*”.

Por tanto, de la misma manera que un ente autárquico o de una empresa del estado, creada por la provincia o por un municipio, pueden actuar, celebrar contratos y otorgar toda clase de actos jurídicos en sus relaciones con el Gobierno Federal y con otras provincias, un organismo intermunicipal creado conforme el derecho público local tiene las mismas facultades, condicionadas a las disposiciones de su acto de creación.

En cuanto a la actuación de los organismos intermunicipales en el ámbito internacional, también parece claro que éstos no son sujetos de derecho internacional. La delegación que las provincias han hecho del manejo de las relaciones exteriores en el Gobierno Federal, si bien flexibilizada desde la reforma constitucional de 1994 al preverse los convenios internacionales de las provincias (art. 124 C.N.), excluye por completo esta posibilidad.

Sin embargo, ello no es obstáculo para que los organismos intermunicipales, como cualquier persona jurídica pública o privada de derecho interno, celebre contratos o trabee otro tipo de relaciones jurídicas con personas públicas o privadas del extranjero.

7. Creación de organismos intermunicipales.

Sí surge claro del art. 183 de la C.Pcial. que se trata de organismos de creación horizontal. No cabe la posibilidad de que la Provincia decida integrar forzosamente a varios municipios en un ente por ningún motivo, ya que éstos deben surgir por asociación voluntaria de sus miembros mediante convenios. Claro está que nada impide que un organismo intermunicipal sea creado mediante un acuerdo en el que formen parte tanto los municipios como el Estado Provincial, aún a instancias de este último; pero en cualquier caso la voluntad de la comunidad local resulta insustituible.

El convenio intermunicipal del art. 190 C. Pcial. será entonces el instrumento constitutivo del ente a crearse. El procedimiento interno para la formación de la voluntad de cada municipio parte estará regido por las reglas correspondientes según que se trate de un municipio con Carta Orgánica o sin ella y según que haya adoptado la forma de gobierno de Concejo y Departamento Ejecutivo o la de Comisión.

En el segundo caso está claro que el Departamento Ejecutivo será quien suscriba el convenio que será sometido a aprobación del Concejo Deliberante mediante la ordenanza correspondiente (art. 30 y 49 Ley 8102), que deberá ser aprobada por el procedimiento de doble lectura y con mayoría de dos tercios según lo establece el art. 37 incisos 4 y 5 de la mencionada Ley. Claro está que el procedimiento será diferente si el municipio ha adoptado la forma de gobierno por comisión, supuesto en el cual este órgano reúne en sí mismo las atribuciones del Concejo y del Intendente.

Si el municipio suscriptor tiene su propia Carta Orgánica, será ésta la que rijan la emisión de la voluntad municipal. Las disposiciones de la Carta de la Ciudad de Córdoba son en este aspecto coincidentes con las de la Ley Orgánica (arts. 64 inc. 21 y 78 inc. 4 y 5 C.O.M.Cba.).

8. Finalidad pública específica.

A diferencia de los municipios, cuyo fin es amplio y se identifica con el bien común local, los organismos intermunicipales tienen una o varias finalidades públicas específicas que habrán de encuadrar en la enumeración que de ellas hace el art. 190 de la Constitución de Córdoba: prestar servicios públicos, realizar obras públicas,

cooperación técnica, cooperación financiera o actividades de interés común de competencia municipal.

La finalidad pública específica es la que define el carácter instrumental y adjetivo de los organismos intermunicipales y los diferencia de un nuevo nivel de gobierno supramunicipal.

Es importante insistir en esto, por cuanto el diseño que hace la Constitución Provincial dista mucho de pretender establecer un nuevo nivel de gobierno que pueda cercenar la autonomía municipal. Se trata de un sistema de coordinación horizontal que, lejos de afectar la autonomía de los municipios, la fortalece, al poner a su disposición una herramienta utilísima para el cumplimiento de sus fines.

El convenio o acuerdo constitutivo será el que defina los fines de cada organismo intermunicipal, el examen efectuado de varios de ellos nos permite distinguir, según este punto de vista en tres categorías de organismos:

- a) Organismos con finalidad amplia: Es el caso de aquellos que tiene como fin objetivos generales, tales como “propender al desarrollo regional”, como es el caso ya citado de ADESUR y EINCOR. En esta hipótesis, el organismo intermunicipal sirve como instrumento de integración regional.
- b) Organismos con finalidad concreta: Es el caso de aquellos que se crean para la prestación de un servicio público determinado o la ejecución de una obra en especial, como por ejemplo la prestación del servicio de agua potable en el caso del Ente Intermunicipal Aguas de Traslasierra.
- c) Organismos con pluralidad de fines: Se da esta hipótesis en el caso de entes que, creados originariamente para cumplir una finalidad concreta, van paulatinamente agregando nuevas materias a la cooperación por sucesivos convenios ampliatorios. Tal es el caso del Ente Intermunicipal del Noreste de Córdoba (EINEC), creado originariamente para la construcción de acueductos, que luego agregó otros fines, tales como la unificación del régimen de tránsito y control policial del mismo.

9. Atribuciones.

Ni la disposición constitucional, ni su norma legal reglamentaria dicen nada respecto de las atribuciones de los organismos intermunicipales, por lo que la cuestión queda, en principio, librada a lo que disponga el instrumento constitutivo.

Sin embargo, parece claro que el acuerdo de creación deberá ajustarse, al menos a las siguientes pautas:

- a) Las atribuciones que se otorguen al ente deben guardar razonable relación con los fines u objeto del mismo.
- b) Tales atribuciones deben referirse a materias de competencia municipal, sea competencia propia o delegada por la Nación o la Provincia.
- c) Las atribuciones que se otorguen al ente no podrán afectar el principio de indelegabilidad de funciones establecido en el art. 13 de la Constitución Provincial. De ahí que no habría objeción a que se concedan al ente facultades administrativas de ejecución, pero no parece conforme a la Constitución que los municipios deleguen en éste el ejercicio de la función legislativa.

10. Sujetos

Si nos preguntamos quiénes son los sujetos que pueden integrar un organismo intermunicipal, la respuesta parece obvia: su propio nombre establecido en el art. 190 C. Pcial. indica que los municipios y sólo ellos pueden formar parte de estos entes.

Ello no significa que no pueda crearse un organismo interjurisdiccional del que formen parte municipios y la Provincia, o la Nación, o ambas. Pero en ese caso, ese organismo interjurisdiccional no será un organismo intermunicipal sino que estaremos frente a otra figura jurídica distinta de la que es objeto de análisis en este trabajo.

Podríamos preguntarnos si es posible la integración de personas jurídicas privadas al organismo intermunicipal, en cuyo caso la lógica, la recta interpretación del lenguaje y el sentido común nos dicen que no, como en el caso anterior, pero el art. 183 de la Ley 8102 nos dice otra cosa, en tanto admite la forma de sociedad de economía mixta para los organismos intermunicipales, lo que supone la participación de capital privado.

Planeado el interrogante respecto de si las comunas pueden integrar organismos intermunicipales, una interpretación literal del art. 190 C.Pcial y del art. 183 Ley 8102 nos llevaría a pronunciarnos por la negativa, basándonos en la expresión: “*Los municipios podrán crear organismos...*”

Sin embargo, el tribunal Superior de Justicia se ha pronunciado estableciendo que la diferencia entre municipios y comunas se refiere a una graduación en la estructura gubernamental y que estas últimas “*si bien con matices diferentes dada las distintas realidades en que se asientan, se equiparan prácticamente a los municipios*”¹³, de donde ha concluido que las comunas no son simples delegaciones i entidades administrativas dependientes del gobierno provincial sino que, por el contrario, éstas se erigen en nucleamientos político institucionales de naturaleza y contenido similar a los de los municipios.

Apoyándonos en tal jurisprudencia y dado que no existe razón alguna que permita sustentar racionalmente la exclusión, podemos concluir que las comunas pueden integrar, con municipios o sólo entre ellas, entes intermunicipales.

Finalmente, cabe analizar si la participación de un municipio en un ente es excluyente de su participación en otro u otros integrados por miembros diversos. A ello corresponde una respuesta negativa, en tanto la participación simultánea en entes distintos no genere incompatibilidad por superposición de fines. En efecto, por una parte no existe prohibición legal alguna al respecto y, por la otra, la finalidad específica y el carácter instrumental de los organismos intermunicipales hacen que, en principio, no se advierta razón para considerar contraria a Derecho la participación simultánea de un municipio en más de un ente.

¹³ T.S.J., Sentencia N°25 del 14.4.98 en “López, Carlos c/ Villa Icho Cruz – Conflicto Interno”