

## **EL DERECHO ARGENTINO Y LO INTERMUNICIPAL. MÁS FORTALEZAS QUE DEBILIDADES.**

**Enrique José Marchiaro**

### **Introducción:**

¿Es un problema la falta de personería jurídica en algunos procesos intermunicipales? ¿Qué queremos decir con "personería jurídica"? ¿Hay "vacíos" en la imprevisión constitucional e infraconstitucional provincial? ¿Si los hay, como se resuelven? ¿Y cuando hablamos de derecho, a que nos referimos?

Dichas preguntas las iremos contestando bajo la guía de una hipótesis suficientemente probada en el seno del derecho (en su nivel teórico y empírico): los actuales instrumentos de regulación jurídica son suficientes para acompañar el proceso intermunicipal. Los "problemas jurídicos" son de dos órdenes: a corto y mediano plazo en el nivel empírico se constata un mal uso o bien un importante desconocimiento de las herramientas jurídicas adecuadas. A largo plazo el nivel teórico si habrá de realizar ajustes, pero que no se crearán desde la nada sino a partir de una exigencia del nivel empírico. El derecho no crea realidades sino que las acompaña, en todo caso es un epifenómeno de la realidad (Rosatti, 1998).

Comenzaremos con algunos ejemplos concretos que nos introducen:

- Tres municipios se ponen a trabajar en un relleno sanitario común. Pueden hasta afectar un terreno determinado y comenzar los estudios de impacto ambiental, luego de difíciles y largas reuniones. Llega un radiograma de la Dirección Provincial de Medio Ambiente Provincial y advierte que la recogida de residuos en determinado volumen es alcanzada por cierta ley o decreto provincial y que por lo tanto no pueden seguir con el proyecto.
- Cinco pequeñas municipalidades comienzan controles de tránsito comunes y crean a tal fin un ente intermunicipal, incluso con un juez de faltas. Muchas multas son cuestionadas en diversos tribunales por considerar incompetente al órgano interlocal.

- Se firma el estatuto y comienza sus primeros pasos una federación de gobiernos locales. La Provincia hace silencio sobre su existencia y luego es reconocida implícitamente en el trato institucional. Pero a la hora de depositar sus fondos en un banco público este requiere determinado tipo de personería jurídica, la que no se tiene.

¿Que caracteriza estos casos? Que salvo pequeños detalles son ciertos, tanto como la imprevisión y pobreza de miras jurídicas. La primera es responsabilidad de los que idearon las estrategias asociativas o interlocales. La segunda anida en propios y extraños: abogados de los municipios partícipes y funcionarios públicos o privados que "miran" el fenómeno con limitaciones. Y -aunque poco sepamos del actual estado de la epistemología- todos sabemos que cada fenómeno depende del lente con que se lo mire: lo intermunicipal y la microregión no pueden medirse con criterios normativistas, sino desde una apertura de las fuentes del derecho (Lorenzetti, 1995).

La limitante no está en el derecho sino en los operadores jurídicos y los que olvidan este subsistema de regulación social. Interdisciplinariedad sí, pero no tanta, esta es la fórmula que parecemos aplicar. Y los costos de estas imprevisiones o limitaciones no se pagan detrás de un escritorio. Tienen directo impacto en la calidad de vida de millones de argentinos.

Es un serio error considerar lo legal como sinónimo de lo jurídico (Gordillo, 1996). El derecho es ley, sentencia, constitución, principios y procesos. El derecho es un sistema y como tal no se aplica "en bloque sobre la realidad" sino que la relación entre sistema y caso concreto no obedece tampoco a un simple patrón silogístico (subsunción del caso en la norma) sino sistémico (apertura de fuentes, el caso es en un proceso, las instituciones son mucho más que la ley que las refleja, etc.).

De allí que es otro error fatal expresar lo intermunicipal jurídico solo con el derecho municipal: para captar y regular lo intermunicipal debemos hablar de derecho a secas, pues cualquier área de la realidad es regulada por el derecho en su conjunto, no por tal o cual área jurídica (que en todo caso material, territorial y sectorialmente luego se especializa y gana el centro del análisis).

El derecho argentino esta integrado básicamente por el derecho público y el privado y ambos tienen como centro la Constitución. Aquellas dos grandes áreas

del sistema y la Constitución no se limitan por cierto a su literalidad expresa sino que contienen principios jurídicos que tienen gran peso y son los que ordenan el sistema, lo cual naturalmente se hace desde el intérprete. Tal el caso del principio de buena fe y lealtad federal o el principio de subsidiariedad en la reforma constitucional nacional de 1994, que sin estar escritos se los entiende como expresados en el rediseño de nuestro federalismo (Bidart Campos, 1995).

Veamos un ejemplo sobre el silencio de la ley en relación a las competencias estatales. El silencio legal en ocasiones autoriza y en ocasiones prohíbe. ¿Por qué? Según el fenómeno que pretendamos captar y en no pocas ocasiones que visión de fondo tenemos -ya que el derecho es no solo descriptivo sino prescriptivo (Bobbio, 1999)-. Entonces autores de tradición liberal consideran que lo no previsto expresamente está prohibido para el Estado, mientras que autores no liberales consideran lo contrario. Como bien ha dicho la Corte Norteamericana a partir de la discusión sobre poderes implícitos en la regulación bancaria en la década del treinta "todo poder tiene derecho a los medios". Ello no significa un cheque en blanco sino que razonablemente se entiende que los poderes implícitos son inherentes a cualquier ente -estatal o no estatal. Esto está más que afianzado en nuestro derecho, solo resta hacer un uso correcto.

Finalmente el derecho no comprende solo lo formal sino también lo informal, juridizando todo proceso. En la zona informal veremos que hay mucha materia vinculada a lo intermunicipal y no se trata de forzar una determinada "personalidad jurídica diferenciada" respecto de los miembros partícipes sino que el trabajo en red, lo contractual, la delegación y otras herramientas jurídicas permiten captar lo intermunicipal sin llegar a lo formal (Güidi y Mayer, 1996).

### **Mapa de lo intermunicipal en el derecho argentino:**

Trataremos de hacer un corte del campo jurídico en lo formal e informal para situar en el mismo el proceso intermunicipal. Este mapa tiene un sentido de diagnóstico aproximativo, es en realidad parte de un esquema de trabajo mucho mayor. Igualmente el mapa no se completa en la teoría sino en la permanente confrontación con y en el terreno.

El mapa se integra de este modo:

A-Lo formal: personas jurídicas privadas y públicas (estatales y no estatales).

B-Lo informal (contratos, redes, delegaciones, etc.).

C-Zonas críticas.

D-Aplicación del mapa a un caso (se darán cuenta que la aplicación del mapa a la realidad integra el mapa. Es una paradoja como la del catálogo que reseña a todos los libros de su biblioteca incluyendo al propio catálogo, que queda así incompleto. La actual epistemología no teme a la circularidad y el derecho no es ajeno a la misma, en otras palabras, propiciamos un enfoque del derecho que incorpora en su estudio la relación con el entorno).

### **A-1-Personas jurídicas privadas:**

A-1-1 Sociedades civiles y comerciales (fin lucro).

A-1-2 Asociaciones civiles y fundaciones (fin bien común)

A-1-3 Cooperativas y mutuales (fin bien común).

A-1-4 las tres categorías anteriores pueden tener participación estatal (son entonces una nueva categoría de análisis para el fin de esta exposición).

### **A-2-Personas jurídicas públicas no estatales:**

A-2-1 con participación estatal (consorcios y obras sociales dirigidas).

A-2-2 sin participación estatal (Iglesia Católica y las corporaciones públicas, estas últimas son los colegios profesionales, los sindicatos y las cámaras empresarias).

### **A-3-Personas jurídicas públicas estatales:**

A-3-1-**Territoriales o de competencia general:** Estado, Provincias-Ciudad autónoma de Buenos Aires-Municipios (son los 4 niveles de gobierno argentinos con la salvedad que los municipios no son sujeto de la relación federal).

A-3-2-**Institucionales o de competencia limitada:** entes autárquicos (ej. entes reguladores, algunas obras sociales, el INTA, etc.); universidades nacionales; órganos extrapoder (defensoría del pueblo, autoridades administrativas independientes) la región interprovincial.

Sí está previsto en ley o constitución provincial tenemos aquí el área metropolitana y la microregión.

### **El derecho también organiza de otro modo este enfoque público-privado:**

1-Desde la Constitución Nacional tiene figuras más amplias (partidos políticos, derecho de asociación y su amplia gama, etc.) puesto que el esquema constitucional es más amplio que el artículo 33 del Código Civil.

2-Desde el fenómeno de la empresa pública (sociedades privadas conservadas por el estado, el ejemplo hoy lo constituyen algunas empresas recuperadas vía expropiación; los consorcios públicos; las cooperativas públicas o con concesiones centralmente estatales; las sociedades del estado).

3-Desde el fenómeno intermunicipal y supramunicipal (el primer eslabón como veremos se desarrolla en lo formal e informal mientras que el segundo generalmente solo en lo formal).

### **B-Lo informal: No hay personalidad jurídica.**

B-1-Contratos de colaboración entre diversas personas jurídicas.

B-2-Uniones transitorias.

B-3-Coordinación en red.

B-4-Delegación desde arriba o desde abajo.

B-5-Afectación de fondos públicos a terceros que los gestionan.

B-6-Otras posibilidades de coordinación publico-privada, etc.

En este plano se encuentra la microregión cuando no esta prevista en ley o constitución provincial.

### **C-Zonas críticas: Aquí hay que ir al fenómeno jurídico, no a la mera ley.**

Este mapa de lo formal e informal se cruza, se difumina según los fenómenos y lo que es central puede desplazarse a la periferia o viceversa.

La crisis de tipo teórica no solo es nueva sino clásica al interior del derecho (Marienhoff y otros, 1996).

#### **C-1-zonas críticas clásicas:**

C-1-1-Lo pluriestatal como son los consorcios públicos (para algunos son estatales –Dromi- y para otros son no estatales –Marienhoff-).

C-1-2-La diferencia entre derecho puro y derecho aplicable. El caso de la FAM, pues en teoría debería ser un ente público pluriestatal (ya que la representación es directa y de tipo puramente institucional) pero en la práctica la ley nacional que creo la FAM la reconoce como "pública no estatal", lo que está bien. Aquí recordamos una característica más del derecho: no tiene una lógica única que se derrama sobre los hechos sino distintas lógicas que conviven, siendo la institucional o práctica una muy importante. Pero el derecho tampoco es pura lógica, sino que hay ámbitos paralógicos y otros directamente no lógicos (Vigo, 1993).

C-1-3-Los órganos extrapoder creados en la reforma constitucional de 1994, como el defensor del pueblo o el consejo de la magistratura.

C-1-4-El área metropolitana, que si bien comienza como persona institucional a largo plazo puede ser ya territorial (claro esta, con reforma constitucional nacional que lo habilite, lo cual no aparece como necesario en nuestros días).

#### C-2-zonas críticas nuevas:

C-2-1-Las autoridades administrativas independientes: un nuevo fenómeno del derecho administrativo que calificamos como postmoderno. En Argentina hay un escaso tratamiento teórico pero de tienen un gran desarrollo empírico a nivel local (Marchiaro, 1999).

C-2-2-La dimensión supramunicipal profundizada: cuando se ejerce el poder de policía a nivel interestatal estamos en el campo pluriestatal y como el corazón de lo estatal esta dado por esta facultad, con el tiempo se podrá producir un corrimiento de lo territorial similar al del área metropolitana avanzada. Allí también se requiere reforma constitucional nacional hacia futuro.

C-2-3-Lo público no estatal informal con mayor peso que lo formal, ya que cuando "lo público" puede aparecer en cabeza de ente puramente privado, por ejemplo cuando a una sociedad anónima se la subsidia con fondos estatales por que el Estado entiende que la misma aunque sea una persona privada cumple con un fin público, como es generar empleo, exportar, etc.

Las crisis son naturales a los sistemas de sentido o abiertos como el derecho, puesto que si todo sistema es en un entorno, al interior ello se reproduce en

subsistemas. Los sistemas del derecho público y privado tienen a su vez continentes sectoriales (administrativo, constitucional) que interactúan con los territoriales (nacional, provincial, municipal). Estas relaciones entre las diversas áreas jurídicas no son de jerarquía sino de heterarquía y coordinación, estando todo ordenado por una necesaria visión constitucional y principista. El derecho entonces opera igual que cualquier otro "sistema social abierto": lejos esta del equilibrio pero logra por ello mismo buenas cuotas de estabilidad. (Luhmann, 1996).

Como se darán cuenta el tema jurídico tiene una gran complejidad, máxime en Estados Federales como los nuestros. Claro que la complejidad no es un problema sino una de formas más simples –paradojalmente- para caracterizar los fenómenos de la postmodernidad, dentro de los que sobresale el pluralismo jurídico. Las conclusiones a las que podemos arribar pueden ser simples pero no el camino que debemos recorrer.

"Quince años después de la aprobación de la Constitución de 1978, los problemas de incomunicación y descoordinación que han marcado la primera etapa del Estado de las Autonomías van entrando poco a poco en vías de solución. Para eso ha sido preciso que el Tribunal Constitucional español recalcase machaconamente en su jurisprudencia la inevitabilidad de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas...<generándose así>...una conciencia política y administrativa capaz de superar la desconfianza y la tendencia al aislamiento. Ha sido imprescindible hallar las fórmulas de coordinación y cooperación más idóneas en cada caso y perfilar su alcance jurídico y sus límites, para evitar limitaciones inaceptables de la autonomía constitucionalmente garantizada" (Sánchez Morón, 1993: 2).

Esta cita nos debe hacer pensar y mucho: los españoles hace apenas 25 años que viven en un Estado Federo-regional, que por ello mismo es menos descentralizado en lo institucional que el argentino. También ocurre lo mismo en Francia, Italia y otros Estados que dejan de lado el patrón unitario hace muy poco. Sin embargo, la realidad de nuestro país en materia de federalismo y procesos interlocales indica que seguimos tributando a un modelo federal dual del siglo XIX y no a un federalismo de concertación e integración. Esta es la

realidad: las normas constitucionales son claras, solo resta cumplirlas y llevar adelante políticas de Estado (Hernández, 2005).

#### **D- Aplicación del mapa a un caso:**

Hay procesos intermunicipales que según su profundización requieren o no personalidad jurídica diferenciada. E incluso cuando decimos "personalidad jurídica" debemos aclarar que las hay de diverso modo, ya que el acto constitutivo de la microregión –con o sin habilitación provincial y en la medida que no pase de ser un órgano de deliberación, planificación- es persona jurídica de derecho público con base constitucional. Y no requiere reconocimiento ni inscripción en registro alguno, pues es una potestad implícita del municipio crear una microregión.

Al principio la microregión (insisto, es un ámbito de coordinación en esta primer etapa) podrá apelar a determinadas figuras de las que vimos (informales o formales) y ejecutando obras y servicios a partir de la personalidad jurídica de algunos de sus miembros (en el ámbito de la microregión se debate y decide y se ejecuta en cada localidad o bien en una cooperativa formada al efecto, etc.). Esta es la modalidad de trabajo de la Región Patagónica, integrada por varias provincias.

Con el área metropolitana pasará lo mismo, aunque aquí considero que desde el inicio debe contarse con ley o constitución provincial que autorice expresamente (ya que es un proceso supramunicipal, donde se delega en el área).

Lo que está fuera de discusión en el derecho argentino es que tanto la microregión, como el área metropolitana tendrán los mismos límites que tiene la región interprovincial: nunca podrán tener dimensión política, pues para arriba ello minaría el federalismo y para abajo a los entes que las integran (Marchiaro, 2000).

Es decir, no serán entes territoriales ni sustantivos sino de corrección de escala, de concertación y necesariamente institucionales, que se agregan como nivel de coordinación a los únicos 3 sujetos de la relación federal.

Solo una reforma de la Constitución Nacional permitiría otros niveles territoriales, pero no consideramos que sea necesario en el actual federalismo



argentino, el cual se actualizó muy bien en la reforma de 1994. Y solo cambios de enorme magnitud del territorio y la escala determinarán a futuro cambios constitucionales (Castorina de Tarquini, 1997). Algo similar al proceso del MERCOSUR: con el actual marco constitucional se puede hacer mucho más de lo que se hizo, sin embargo a largo plazo sí habrá de mediar reforma constitucional si se sigue el modelo europeo, que claro esta propiciamos. No es casualidad que el proceso descentralizador vaya de la mano del proceso integrador, ambos difuminan las fronteras del Estado-Nación pero igualmente el canon territorial nacional no se pierde. Y en Argentina esto es federalismo, que es el continente de todos estos procesos: los permite pero también los limita.

### **Figuras jurídicas, su uso de acuerdo al grado de desarrollo de lo intermunicipal.**

Las experiencias intermunicipales son tan numerosas como efímeras, comprensivas de materias típicamente locales como interlocales, estatales como público-privadas, reactivas como propositivas, algunas cuentan con más de treinta años de antigüedad y otras fundadas para el largo plazo no pasaron del mero plan (García Delgado, 1998). Hay buenos archivos para quien desee ubicarse en la materia: los sucesivos seminarios de la REDMUNI y la documentación completa obrante en el INAP, el BEL de la Universidad Nacional de Quilmes y otros organismos como la FAM, el CFI. Dentro del ámbito jurídico los invalorable aportes del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Desde lo jurídico hay experiencias que tienen poco peso pero como son desarrolladas en territorios de gran impacto político, como la Provincia de Buenos Aires (Cravacuore, 2000) ello impacta sin duda hacia el conjunto. Lo que se haga o deje de hacer por ejemplo en materia de área metropolitana en el ámbito del AMBA o su configuración incluso como región a nivel interprovincial (Ciudad Autónoma más Provincia de Buenos Aires) es un paso que si se da impactará sobremanera, aún cuando avance en una sola materia como puede ser la del transporte (Soria, 1999)

En territorios pequeños parece más fácil lograr grandes avances jurídicos, incluso de la mano de lo informal: en la ciudad de Rafaela es ya una costumbre del Estado Municipal asignar fondos a terceros para que actúen en la dimensión intermunicipal. Solo se firma un convenio con una Fundación o Asociación Civil que promueve el desarrollo local y en cada presupuesto se asigna una partida específica. Nada hay aquí de formal en lo jurídico (solo un contrato y un acto de asignación presupuestaria cada año). Nada hay de personalidad jurídica creada al efecto (ya existe la Fundación o asociación Civil integrada por empresas y el propio municipio, autorizado en este caso por una ordenanza).

Considero como "norte" en la materia la experiencia cordobesa, señera en el país porque es la más seria en el sentido de contemplar todos los aspectos de la cuestión, aún con las correctas observaciones que indican limitaciones del proceso (Díaz de Landa, 2002). De hecho hacia fines de 2004 se sancionó la ley de regionalización por la que de modo voluntario los municipios pueden integrar "mancomunidades regionales" las que tienen capacidad no solo en obras, servicios y planificación sino en poder de policía (delegado por la Provincia o bien por los propios municipios). El sistema ya está en marcha y es una fase más del proceso intermunicipal cordobés.

Pero también deben seguirse las enseñanzas de otras experiencias, bien por su consolidación en el plano jurídico -caso de la Comarca Andina del Paralelo 42- o por su impacto en materia de coordinación interestatal, aún cuando desde lo jurídico sean embrionarias -caso de la Región Metropolitana Norte en la Provincia de Buenos Aires-. En este último caso el régimen jurídico bonaerense es sumamente limitado en materia de autonomía municipal y no por ello cuando hay voluntad política no se puede avanzar. Los límites son serios si no se reforma la ley orgánica municipal bonaerense así como su constitución provincial, lo mismo que en la Provincia de Santa Fe, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán (las cinco que están en mora con el artículo 123 de la C.N.).

El delicado equilibrio entre la dimensión política, económica, jurídica y cultural en materia de procesos intermunicipales difícil esta de alcanzarse, por el contrario, asumamos que es natural una importante cuota de desequilibrio o inestabilidad en tanto que estos procesos son críticos desde el punto de vista empírico y teórico. Mucha razón tienen los autores que insisten con el aspecto

epistemológico en la "construcción de la región", entendiendo que sinergia cognitiva, consenso y poder son la base de toda propuesta que quiera pasar del mero gabinete (Boisier, 2002).

De las dimensiones apuntadas la jurídica es tal vez la más estable y por ello no es coyuntural. Estabilidad que no la convierte en rígida y si es "opaca" no lo es más que el resto de las disciplinas sociales (Cárcova, 1998). La tarea jurídica no se limita a "internalizar nuevos conceptos" sino a producirlos aún en medio -o precisamente por ello- de volátiles coyunturas y avatares empíricos que caracterizan cualquier experiencia concreta argentina. Una buena cuota flexibilidad en lo operativo y apertura en lo teórico dosificadas con realismo institucional constituyen la base para cualquier propuesta intermunicipal. Las herramientas jurídicas existentes para desarrollar políticas en lo intermunicipal son variadas y más que suficientes para el actual estadio del tema. Aún con las diferencias que tienen las actuales políticas asociativas respecto del pasado no hay obstáculo jurídico para su despliegue (Losa, 1995).

Hay coincidencia en el punto en la doctrina jurídica argentina, el debate se da luego en puntos concretos del desarrollo de ciertas experiencias y sobre todo en el punto de lo supramunicipal. Nadie pone en duda la capacidad de los entes intermunicipales al margen de los avatares que a veces se recorren -falta de reconocimiento como tales de instancias provinciales o incluso privadas- en la medida que son personas jurídicas estatales y en otros casos no estatales, no siendo necesario siempre la inscripción o petición de personería jurídica alguna por cuanto la tienen por imperio constitucional e implícito (Barrera Buteler, 2001).

Lo fundamental en el punto es que lo instrumental u operativo en el derecho se inscriba en un marco teórico que la coyuntura tensiona y de acuerdo al grado de apertura intersistémica -sea del derecho como de otros discursos sociales- la solución será buena, mala o regular, pero aún siendo buena siempre habrá conflicto (Teubner, 1995). Esto es así porque transitamos hacia el pluralismo jurídico dejando atrás el modelo jerárquico -el que claro esta resolvía pero generalmente "mal", pues por lo común se estresaba ante la ambigüedad, las lagunas y las contradicciones normativas. El giro hacia una cultura jurídica

"principista" y en ocasiones "relacional" la vivimos claramente en la escala intermunicipal, sobre todo cuando se pasa al nivel supra.

Uno de los grandes temas que nos esperan es la dimensión "supramunicipal" puesto que aquí si hay que ser muy respetuosos de las diversas competencias y deslindar si lo "supra" es una nueva competencia de tipo concurrente - personalmente me inclino por ello, si bien es un tema "abierto"- (Hernández, 1997).

¿Por qué? Porque cuando lo supramunicipal implica delegación de abajo para arriba o incluso desde niveles provinciales y nacionales hacia las "áreas metropolitanas" no hay duda que el tema deja de ser puramente interlocal para ser supralocal y la "dimensión y área de lo supramunicipal" puede superar la mera suma de competencias locales.

La solución no radica en una ley nacional o provincial (esta salida -o cuello de botella en muchos casos- tributa al modelo jurídico de fuentes jerárquicas y estatistas) sino entender también que la "coordinación es un deber jurídico constitucional" en cabeza de los distintos niveles de gobierno (Frías, 1989). Si los operadores no coordinan mal pueden luego quejarse porque "el derecho es rígido" o no se adapta a la realidad: en realidad el derecho argentino en esta materia ha dejado de ser rígido y se adaptó mucho mejor que la política y la economía hacia fines del S. XX, pues la reforma constitucional de 1994 ha sido y es el continente desde el cual el fenómeno del desarrollo regional se debe desplegar.

Debemos entender de una vez por todas que el derecho es más que la mera ley (Cassagne, 1992). Y que el silencio o ambigüedad de las leyes no significa negativa de los poderes intermunicipales y microregionales. Nuestro derecho local primero está formado por principios y constituciones en el orden nacional y provincial y luego por las leyes, es más, éstas serán incluso inválidas en muchos casos al limitar las potestades interlocales.

Por ello lo intermunicipal, lo asociativo y lo microregional surgieron y se consolidan, más allá del silencio o la oscuridad de la ley y más allá de la imprevisión de sus actores: el derecho municipal permite esta emergencia. Si hay previsión constitucional provincial mucho mejor pero si no la hay no significa

impedimento alguno, si tal vez hacia futuro, como bien lo indican algunos autores (Douglas Price, 2.000).

¿Ahora, cuales son las potestades, pero también los límites de lo intermunicipal y la microregión? Las primeras surgen de la "escala": aquello que económica, social, ambientalmente supere lo local pero no llegue a la escala provincial será entonces materia o competencia intermunicipal. Los límites, en cambio, no pasan tanto por lo competencial, solo diremos que lo microregional no podrá tener en el caso argentino dimensión "política". Esto surge de la naturaleza federal de nuestro Estado Constitucional y de que cualquier administración local "solo es dentro de un Estado".

La microregión es más bien un ámbito de concertación y actuación común, no una persona jurídica en sí (lo será al profundizarse el trabajo interlocal). La microregión y lo interlocal son parte del nuevo tipo de Estado y de Derecho en Occidente, el que se integra hacia arriba y se descentraliza hacia abajo. Como bien ha dicho uno de los mayores impulsores del tema: "la región no puede ser otro logro burocrático sino la superación del centralismo burocrático; la región no puede ser un nuevo pasatiempo para expertos y aficionados sino una vocación y una misión; la región no es la contrafigura de la provincia o de la nación sino el punto de concertación de las competencias y de conciliación de los intereses" (Frías, 1996).

Las herramientas jurídicas concretas que se utilicen, entonces, solo son aptas en la medida que se tenga muy claro el marco teórico que las contiene y les da razón de ser. Como acontece en la mayoría de las instituciones de derecho público lo instrumental y lo teórico van de la mano. Claro que no podemos desarrollar aquí estos marcos pero dejamos sentado que sin ellos no se puede llevar adelante política intermunicipal alguna so pena de quedar sujetos al "tecnocratismo" -en el mejor de los casos- y en el peor de los casos se tributará al "pragmatismo" -que librado a su suerte es peligroso porque "coloniza" al derecho. No es cuestión de entrar en terrenos ajenos al jurídico, como el ideológico y político, solo que quienes creemos en la fuerza viva de la Constitución estamos convencidos que la misma no permite el desarrollo de políticas de exclusión social y territorial. Y no otra cosa que un "nuevo darwinismo territorial" pueden ser las microregiones en el caso de que

ingenuamente creamos que todos los problemas se resolverán en nuestro territorio (Marchiaro, 2005).

Hasta tanto el desarrollo regional no avance en lo metropolitano y supramunicipal las actuales herramientas jurídicas con que contamos son más que suficientes. Tal vez dentro de algunos años la presión de abajo para arriba (microregión y lo intermunicipal) y de arriba para abajo (la delegación y coordinación coactiva, inductiva o voluntaria desde Nación y desde Provincia) consolide los espacios territoriales que hoy son embrionarios y entonces sí la emergencia de lo supramunicipal requerirá otros enfoques para los cuales nuestra disciplina está preparándose.

### **Propuestas:**

1-Tanto la práctica como la teoría no jurídica insertas en los procesos intermunicipales deben internalizar que estos son **fenómenos jurídicos e institucionales**. Ninguna herramienta aislada puede ser correcta.

2-Ello impone que toda herramienta técnica dependa del diagnóstico y de la relación con los entornos. **Obtener una respuesta simple equivale a un recorrido complejo.**

3-**Rol de una ley nacional en la materia. El proyecto de la FAM sobre promoción de lo intermunicipal bien puede colaborar en el proceso**, así lo afirmamos en su momento cuando adherimos al mismo mediante dictamen.

Pero una ley nacional que induzca el intermunicipalismo debe contar con adhesión provincial y local, pues la materia es "local" y en los planos de competencia concurrente como "lo supramunicipal profundizado" también se requiere adhesión. Estamos en el plano de la coordinación federal, como ya sucede con otras materias en las que la ley nacional luego se ratifica localmente y opera como inductiva (leyes nacionales de tránsito o medio ambiente).

**5-Centralidad del proceso político.** La experiencia internacional indica que sin perjuicio del nivel económico-fiscal en el tema (el cual brilla por su ausencia entre nosotros) el tema político es central. No habiendo normas (caso España respecto del proceso de asignación de competencias a las regiones) o con normas genéricas (Italia respecto de los pactos territoriales) el proceso de

coordinación al interior del Estado requiere de reglas de juego "institucionales" estables y estas son básicamente sociales y políticas, las que son "acompañadas" por el derecho, sobre todo el constitucional que fija principios, procesos y políticas de estado que deben ser seguidas en el proceso de construcción de lo intermunicipal.

### **BIBLIOGRAFÍA:**

- Barrera Buteler, Guillermo. "Capacidad institucional de los entes intermunicipales", ponencia en el III Seminario de la REDMUNI, Rosario, nov. 2001.
- Bidart Campos, Germán. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Tomo VI, 1º reimpresión. Ediar, Buenos Aires, 1995.
- Bobbio, Norberto. "Teoría general del derecho", 6º reimpresión, Madrid, 1999.
- Boisier, Sergio. "Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento", mimeo, Belo Horizonte, enero de 2002.
- Cárcova, Carlos María. "La opacidad del derecho", 1º ed, Trotta, Madrid, 1998.
- Cassagne, Juan C. "Los principios generales del derecho en el derecho administrativo". reimpresión, Abeledo-Perrot, Bs. As. 1992.
- Castorina de Tarquini, María Celia. "Federalismo e Integración". 1º ed, Ediar, Bs. As, 1997.
- Cravacuore, Daniel. "La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires: análisis de caso" en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo, Republica Dominicana, octubre de 2.000.
- Díaz de Landa, Martha. "La regionalización en Córdoba como estrategia de gobernabilidad de sistemas locales en materia fiscal", ponencia en el IV Seminario de la REDMUNI, Córdoba, nov. 2002.
- Douglas Price, Jorge y Servato, Patricia. "Descentralización y regionalización. La cuestión de la Institucionalización de la Región Patagónica", Proyecto U.N.C.-D-030.

- Frías, Pedro y otros. "Las nuevas constituciones provinciales", 1º ed., Depalma, Bs.As, 1989.
- Frías, Pedro. "La región según la Constitución Nacional Reformada", en Cuadernos de Federalismo Nro. X, Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1996.
- García Delgado, Daniel. "Estado-nación y globalización". Ariel, Bs.As., 1º ed, 1998.
- Gordillo, Agustín. "Después de la reforma del Estado", 1º ed., Fundación de derecho administrativo, Bs.As, 1996.
- Güidi, Graciela y Mayer, Celia. "Concertación y cooperación en el acuerdo de los conjuntos regionales" en Seminario Internacional "Federalismo y región", CFI, Bs. As, 1996.
- Hernández, Antonio M. "Derecho Municipal" 2º edición actualizada. Depalma, Bs.As, 1997.
- Hernández, Antonio M. "Valoración de la reforma constitucional de 1994 en su décimo aniversario" en "A 10 años de la reforma constitucional", autores varios. 1º ed, Bs. As, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2005.
- Lorenzetti, Ricardo L. "Las normas fundamentales del derecho privado". 1º edición, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1995.
- Losa, Néstor. "El derecho municipal en la constitución vigente", 1º ed. Abaco de R. Depalma, Bs.As., 1995.
- Marchiaro, Enrique. "Planeación estratégica municipal, derecho y federalismo en Argentina", R.A.P (Revista del Régimen de la Administración Pública, Editorial Ciencias de la Administración), nro. 225, Bs. As., 1999.
- Marchiaro, Enrique. "Derecho Municipal, nuevas relaciones intermunicipales: poder de policía, microregión y sistémica jurídica". 1º ed, Ediar, Bs.As, 2000.
- Marchiaro, Enrique. "Autonomía municipal: un paso atrás, dos adelante", autores vs. en "Asociación Argentina de Derecho Constitucional, obra colectiva "A 10 años de la reforma constitucional de 1994", capítulo referido al "artículo 123 de la C.N", Advocatus, Córdoba, 2005.
- Marienhoff, Miguel y otros. "El derecho administrativo hoy". 1º ed, Editorial Ciencias de la Administración. Bs. As., 1996.



- Rosatti, Horacio. "Tratado de derecho municipal", 2º ed. Amp., Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1998.
- Sánchez Morón, Miguel. "Las relaciones de coordinación y cooperación entre administraciones públicas en España". Revista "Reforma y Democracia", CLAD, nro. 1, Caracas, 1993.
- Soria, Daniel F. "El ente coordinador del transporte metropolitano", Revista del Régimen de la Administración Pública, Editorial Ciencias de la Administración, nro. 249, Bs.As., 1999.
- Teubner, Gunter. "Y Dios se echó a reír...indeterminación, autorreferencia y paradoja en el derecho". Revista Zona Abierta, nro. 70/71, Madrid, 1995.
- Vigo, Rodolfo. "La interpretación constitucional", 1º ed. Abeledo-Perrot, Bs.As, 1993.