

## BREVES REFLEXIONES EN TORNO A LA “AUTONOMÍA MUNICIPAL” EN EL AMBITO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Por **Carlos S. Aguirre**

El debate en torno al tópico atinente a la autonomía de los municipios; nos ha enseñado las fundamentales diferencias entre el municipio y un ente autárquico.- En tal sentido la Constitución Nacional no solo otorga jerarquía constitucional al municipio sino que lo hace reconociéndolo como entidad natural y necesaria, y que como tal ha precedido a su creación legislativa, constituyendo la cédula originaria del Estado, evidenciando un origen totalmente distinto al de los entes autárquicos creados por el mismo.

Nuestro más Alto Tribunal adelantándose al criterio que adoptaría en definitiva la Constitución Nacional en su Art. 123 (Conf. Reforma del año 1.994) a partir del fallo “Rivademar” (*“Rivademar Angela Diana Balbina Martínez Galván c/Municipalidad de Rosario s/Recurso administrativo de plena jurisdicción – 21/03/1989*) ha sostenido que los municipios gozan de autonomía en cuanto verdaderos órganos de gobierno, concluyéndose que el concepto de autarquía no se aviene con la realidad de los municipios, ya que: Poseen origen constitucional, al ser organismos esenciales de gobierno; poseen una base sociológica constituida por la población que conforma la comunidad local; es imposible su supresión al asegurar la Constitución su vigencia; dictan legislación local y no meras resoluciones administrativas; son personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario (art. 33 – Inc. 1º del C.C.); sus resoluciones afectan a todos los habitantes del Distrito; su posibilidad de crear otros entes autárquicos dentro de su esfera; la elección popular de sus autoridades.

Debe tenerse presente a este respecto que tal como reza el Art. 5 de la Constitución Nacional “...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 estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones...” y agrega el citado Art. 123 de la Carta Magna que: “...Cada provincia dicta para sí su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5º asegurando la “autonomía municipal” y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero...”.

En tal orden de ideas la Carta Magna ha erigido a la vigencia del régimen municipal como esencial para que cada provincia goce de sus instituciones, garantizado ello por el Gobierno Federal entre otros dos requisitos y dándole al mismo el carácter de “autonómico”.

Ahora bien, alcanza ello para asegurar que se está ante una verdadera autonomía municipal?

O formulado de otra manera el interrogante deberíamos preguntarnos: el ordenamiento jurídico vigente, refleja acabadamente la autonomía que los constituyentes quisieron darle a los municipios?

Para responder este cuestionamiento procede entonces formular algunas precisiones, que tiendan a arrojar alguna luz sobre tan debatido y controversial tema.

Bien pareciera que frente a la claridad de los preceptos legales reseñados supra, ninguna duda cabría formularse respecto al carácter autonómico de los municipios, pero cierto es que, para quienes nos desempeñamos como abogados del Estado Municipal, miembros de los cuerpos permanentes de asesores, que diariamente debemos evacuar consultas de los distintos órganos municipales en orden a tan disímiles cuestiones como finanzas; régimen del personal; obra pública; poder de policía; procedimiento administrativo; salubridad; ordenamiento territorial y zonificación; servicios públicos; etc, por solo citar algunas, la cuestión de la autonomía municipal, a la luz del ordenamiento positivo vigente y directamente aplicable a cada una de las cuestiones enunciadas no puede ser respondido tan claramente y en un sentido unívoco.

Predica la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su artículo 190 que: “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal, y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad, y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley...”, y agrega el Art. 191: “...La legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:...”

El articulado citado nos revela una verdadera autonomía municipal? Una primera aproximación arroja un manto de duda a tal afirmación.

Debe decirse, que la estructura dada al municipio bonaerense a partir del Art. 190 de la Constitución Provincial, tal y como fuera concebida por la reforma del año 1.934, y actualmente vigente como "*Sección Séptima*" de la misma, aparece a nuestro juicio, como claramente autárquica, en contraposición con el concepto de autonomía, ya sea esta absoluta o relativa, plena o restringida, y en colisión entendemos con el citado Art. 123 de la Constitución Nacional según la reforma del año 1.994, ello sin perder de vista que a partir de la propia Carta Magna no les ha sido reconocido a los Municipios poderes originarios ni reservados de los cuales son titulares las provincias, conforme la manda del Artículo 121, de modo tal que la autonomía Municipal reconocida por el antes citado Art. 123 posea una jerarquía y alcance diferentes a las provinciales.-

Concorde entonces con esta desactualizada manda de la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades Nº 6.769 (Decreto/ley 6769/58), a la que cabe remitirse y que corresponde ser analizada en el marco de su procedencia legislativa y contexto histórico (Conforme las elecciones generales de 1.952, es electo gobernador el Mayor Vicente C. Aloé quien fuera derrocado por el golpe militar que diera nacimiento a la denominada "*Revolución Libertadora*" del año 1955. Consecuentemente son designados interventores militares de la Provincia, quienes disuelven la Legislatura Provincial disponen la inmediata cesantía de la Suprema Corte. Los intendentes municipales por mandato popular fueron destituidos y su lugar institucional ocupado por interventores de facto que asumieron las facultades de los departamentos de gobierno municipales.- La Constitución Provincial, de la misma forma que la Nacional, ambas conforme la reforma de 1.949 serían derogadas retrotrayendo su esquema normativo al año 1934 y 1853 respectivamente. En este marco histórico se organizaron las elecciones en las cuales en 1958 asume la presidencia de la Nación el Dr. Arturo Frondizi, y en la Provincia de Buenos Aires resulta electo gobernador el Dr. Oscar Alende, mandato durante el cual se redacta la actual Ley Orgánica Municipal) cristaliza a nuestro entender esta idea de un municipio autárquico, carente de rasgos de autonomía en el sentido perseguido por la Constitución Nacional en su actual redacción.-

La misma efectúa una taxativa y precisa enumeración de Órganos; facultades y atribuciones; patrimonio municipal y su formación; recursos; tributos; concesiones; nulidades; responsabilidad de los funcionarios y empleados; sanciones y procedimientos; conflictos; acefalías; relaciones con la Provincia; Concejos Escolares; etc., que regula en forma total y acabada la existencia y funcionamiento de los municipios.

Si lo antes expresado, no fuere por si solo indicativo de la actual falta de autonomía de los municipios bonaerenses, debe tenerse presente también que su desenvolvimiento económico y financiero se encuentra sometido, al igual que todos los otros Organismos de la Provincia de Buenos Aires, centralizados o descentralizados y autárquicos, al contralor del Honorable Tribunal de Cuentas, y regido por las disposiciones del Reglamento de Contabilidad emanado de este y puesto en vigencia a partir del 1 de enero de 1992.

A esto debe agregarse la vigencia, desde el año 2000, del Decreto Provincial Nº 2980/00 y su Anexo, el cual instrumenta la denominada Reforma Administrativo Financiera en la Administración Municipal (RAFAM), entre cuyos objetivos está "*...impulsar, con el apoyo financiero del Banco Mundial un proyecto de reforma integral de la administración financiera y de los recursos reales en el ámbito de los Municipios Bonaerenses...*" (Conf. Considerando primero del citado Decreto).

Ante este avance sobre competencias propias de la administración comunal, efectuada además por simple decreto del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, podemos afirmar que estamos ante municipios autónomos como lo establece el Art. 123 de la Carta Magna?.-

Procede añadir, a título simplemente ejemplificativo, que actualmente las municipalidades de la Provincia se encuentran impedidas de reglar la propia relación de empleo público con sus plantas de personal, ello así desde que fuera promulgada la ley 11.757 (Estatuto para el Personal de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires), la cual avanzando sobre competencias propias de los Departamentos Deliberativos comunales, vino a derogar las hasta ese momento vigentes Ordenanzas Municipales que reglaban la materia, para establecer un sistema único y uniforme en toda la provincia, el cual además y a tenor de lo que emerge de su artículo 108, ante toda cuestión no prevista en la misma debe aplicarse supletoriamente la ley 10.430 (Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial), y su Decreto Reglamentario Nº 4.161/96, mal puede afirmarse que dichas normas se adecúen al precepto emanado del Art. 123 C.N. debiendo ser calificadas todas ellas, incluidas las normas pertinentes de la Constitución Provincial (Arts. 190 a 196) como inconstitucionales por desactualizadas.

Si a lo ya expresado agregamos, y me permito citar a título ejemplificativo, que en el ámbito comunal el procedimiento administrativo y recursivo es uniforme para todas las municipalidades

regido por la Ordenanza General Nº 267, suerte de norma *sui generis* dictada por el Gobernador de la Provincia (de facto) en uso de las atribuciones de los Departamentos Deliberativos Municipales; que la ejecución de obra pública (bajo la modalidad de contratos entre vecinos-empresas constructoras) se encuentra regulada por la Ordenanza General Nº 165, modificada por ley; que el ordenamiento territorial y uso del suelo en los municipios se encuentra sometido a las normas de la ley provincial Nº 8.912, la cual establece que cualquier ordenanza municipal que modifique o altere la zonificación vigente, como condición de validez, debe contar con la “convalidación” del gobierno provincial (conf. Art. 102 norma citada) entre tantas otras, podemos observar que varios de los más importantes aspectos del gobierno comunal se encuentran regidos, no por normas dictadas por sus Concejos Deliberantes en uso de las facultades de legislación que le son propias, sino impuestas por normas emanadas de la Legislatura Provincial.

#### *Proyecto de Regionalización Municipal.*

En el marco descripto precedentemente, y sin pretender extendernos en un meticoloso análisis atento tratarse de un Proyecto de Ley, viene a insertarse el actual “*PLAN DE REGIONALIZACION DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES*”, impulsado por el Gobierno provincial con la finalidad de “...*crear regiones, como instrumento de desconcentración y descentralización de la Administración Central...*”, reza su Artículo 2°. A través del mismo el gobierno provincial persigue unificar bajo las denominadas “*Regiones*” a diferentes Municipios colindantes con la declamada finalidad de impulsar, entre otros propósitos, el fortalecimiento y ampliar la autonomía municipal, fomentando su asociatividad (conforme punto 2 del Art. 2° del Proyecto de Ley).

En principio dable es advertir que el mentado proyecto pretende imponer una “*Regionalización*” de municipios que, conforme el ya reiteradamente citado Artículo 123 de la Constitución Nacional son “*autónomos*”, cualquiera será el grado de autonomía que cada Carta Provincial reconozca, pero que en modo alguno constituyen simples subdivisiones político administrativas del Gobierno Provincial, no basado en criterios de necesidad intermunicipal, sino bajo exclusivos criterios de gestión provincial.

En segundo término, y conforme el Artículo 5° del mencionado proyecto, se asigna a cada ámbito territorial o región, una autoridad “*provincial*” con asiento en ella, que tendrá a su cargo la ejecución de planes y programas determinados por las “*políticas provinciales*”, constituyendo cada región una jurisdicción presupuestaria “*autárquica*” para la administración de los recursos que le asigne anualmente el presupuesto de la provincia.

En tercer lugar y llamativo resulta, crea a través de su Artículo 10° un “*Consejo Consultivo de la Regionalización de la Provincia*”, con la función de asesorar a la “*Autoridad de Aplicación*” creada por el Artículo 6°, integrado por: “...*Artículo 11:a) Los legisladores por cada Cámara, respetando la proporcionalidad de su conformación y asegurando la participación de las minorías; b) Los representantes del Poder Judicial por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires; c) Los representantes de las Entidades Académicas y de las sociedades intermedias de acuerdo a lo que establezca la reglamentación de la presente...*”, sin representación de los Intendentes Municipales de los Municipios directamente involucrados en la pretensa Regionalización.

En tal sentido y cuenta habida de la naturaleza autonómica de los municipios, de su carácter de persona jurídica de derecho público (Art. 33 del Código Civil), de su carácter de autoridad territorial independiente, de la identidad propia de cada espacio geográfico, entendemos que cualquier Plan de Regionalización debe adecuarse a criterios de respeto a las competencias municipales, efectuando un tratamiento particular de cada ámbito en contraposición a un ejercicio bajo parámetros indiferenciados, tecnocráticos, meramente presupuestarios o tributaristas .-

Sentado lo precedente y ante la discordancia entre el “*ideal autonomista*” receptado por la Carta Magna y la falta de adecuación al mismo, tanto de la Constitución Provincial, cuanto de las normas dictadas en su mérito, corresponde preguntarse entonces si no es hora ya de que los municipios, ya sea por la vía judicial de la declaración de inconstitucionalidad, o por la menos confrontativa vía de la natural derogación de estas normas en el ámbito propio de la legislatura provincial, insten a los representantes (diputados y senadores provinciales) para que presenten los proyectos de leyes pertinentes, que se adecuen más plenamente a la norma de la Constitución Nacional, sin perder de vista que una futura reforma de la Constitución Provincial debe contar, de forma cuasi imprescindible, con un capítulo destinado a hacer efectiva la tan perseguida autonomía municipal.