

**“Reflexiones sobre cooperación,
integración y asociación municipal, el
origen constitucional de la atribución de
asociarse y la ley de Áreas
Metropolitanas de la Provincia de Santa
Fe”**

Resumen

La gestión municipal resulta una materia que requiere cada vez una mayor medida de conocimientos técnicos y, en especial, de los problemas y desafíos que encierra en la Argentina del siglo XXI.

A partir de ello, mediante el presente nos proponemos presentar sucintamente dos de los problemas estructurales que afectan a los municipios, el desfinanciamiento y el inframunicipalismo, para luego ingresar en el análisis de una herramienta que si bien no se constituye como la solución a los problemas enunciados, al menos aparece como un importante paliativo.

En este sentido, la cooperación y la integración municipal, implementada a través de la asociación de gobiernos locales, se transforman en una importante herramienta al alcance de los gobiernos locales para encarar los desafíos que encierra la gestión local contemporánea.

Desde ese presupuesto, desandamos conceptos esenciales de la materia, para luego avocarnos a la realización de algunas reflexiones de índole constitucional con relación a las atribuciones municipales, y analizar con detenimiento el caso de la Provincia de Santa Fe, su ley de Áreas Metropolitanas N° 13.532 dictada en el año 2016, y la regulación de los Entes de Coordinación.

Cerramos nuestro trabajo con una referencia especial a la experiencia asociativa del Ente de Coordinación Metropolitana Rosario; antecedente inmediato de la Ley de Áreas Metropolitanas y que, en concreto, permitió a sus integrantes acceder a financiamiento internacional para afrontar conjuntamente, y desde una mirada metropolitana, las realidades que enfrentaba la microrregión, contribuyendo a su desarrollo.

“Reflexiones sobre cooperación, integración y asociación municipal, el origen constitucional de la atribución de asociarse y la ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe”

1.- Introducción

La gestión municipal resulta una materia que cada vez requiere de una mayor medida de conocimientos técnicos y, en especial, de los problemas y desafíos que encierra en la Argentina del siglo XXI. El desfinanciamiento estructural y el inframunicipalismo se convierten en obstáculos verdaderamente difíciles de sortear para las administraciones locales. Pero resultan aún más difíciles si los gobiernos locales pretenden afrontarlos en forma individual.

Ante este panorama, la cooperación y la integración municipal, implementada a través de la asociación de gobiernos locales, se transforman en una importante herramienta al alcance de los gobiernos locales para encarar los desafíos que encierra la gestión local contemporánea.

Desde ese presupuesto es que desandaremos conceptos esenciales de la materia, para luego avocarnos a la realización de algunas reflexiones de índole constitucional con relación a las atribuciones municipales, y analizar el caso de la Provincia de Santa Fe y su ley de Áreas Metropolitanas dictada en el año 2016, con especial referencia a la positiva experiencia asociativa del ECOM Rosario.

2.- Contexto municipal: desfinanciamiento estructural e inframunicipalismo.

Es bien sabido que durante la década del '90 el gobierno nacional impulsó —con el apoyo y el condicionamiento de los organismos internacionales de crédito— un fuerte proceso de reforma del Estado y descentralización administrativa. En la práctica, gran cantidad de funciones pasaron del nivel superior de gobierno a los inferiores: el gobierno nacional las volcó sobre las provincias y éstas, a su vez, sobre los municipios.

A raíz de ello, estos últimos se vieron forzados a extender su campo de intervención a ámbitos que con anterioridad le eran totalmente ajenos. Materias tan diversas como salud pública, promoción del empleo, producción, comercio exterior, educación, cultura, deporte y seguridad constituyen ejemplos de las competencias que fueron delegadas hacia los niveles inferiores de gobierno.

COMPLETA¹ describe el fenómeno señalando que la transferencia de competencias en Argentina se realizó hacia las Provincias, y que con el paso de los años, este proceso de transferencia funcional y competencial siguió avanzando hacia los gobiernos locales, con una clara preeminencia de la descentralización administrativa por sobre los procesos de descentralización política y fiscal. *“El gobierno nacional transfirió a los mismos muchas más funciones y responsabilidades en materia de gasto social y provisión de servicios que facultades tributarias y recursos para hacerles frente (...) los municipios se vieron obligados a asumir las nuevas funciones casi con las mismas estructuras administrativas y recursos con los que contaban cuando su acción se limitaba a prestar servicios públicos esenciales”.*

Como apunta DOGLIANI, lo más grave de este proceso no fue la forzosa delegación en sí, sino que se delegaron sin la correspondiente fuente de financiamiento². Fácilmente se puede advertir que estas funciones, impuestas o asumidas³, tuvieron un terrible impacto en el esquema de financiamiento tradicional del municipio basado en tasas retributivas y así fue que las finanzas de los gobiernos locales se vieron seriamente afectadas en su estructura.

*“Se ha venido a practicar un federalismo de responsabilidades y de los gastos, manteniendo el unitarismo de caja”*⁴, de lo cual se deriva un desfinanciamiento estructural: existe una grave tensión entre fuentes de financiamiento pensadas para competencias mínimas, propias de un municipio del siglo XIX; y las funciones que en los hechos deben cubrir los entes locales como consecuencia de las transformaciones históricas que se han producido durante fines del siglo XX y principios del siglo XXI.

Por otro lado, no podemos olvidar que el fenómeno descrito en el punto anterior se enmarca en un contexto municipal signado por el inframunicipalismo. Esta problemática afecta a numerosas naciones europeas y latinoamericanas, y consiste en la existencia de una gran cantidad de gobiernos locales de escasa superficie caracterizados por

¹ COMPLETA, Enzo Ricardo, *“La articulación intermunicipal en Argentina: Origen, balance y recomendaciones”*, E-R Maggioli Editore, diciembre 2015.

² DOGLIANI, Juan Francisco, TANOS, Mauro D., *“Prioridades y pautas de administración tributaria local”*, Buenos Aires, 2019, Lectura Crítica, p. 19, sintetiza la gravedad del problema mediante la siguiente pregunta *“¿Puede hacerse algo peor que no descentralizar funciones en un país tan vasto como Argentina? Sí, descentralizarlas sin asignación de recursos”*.

³ Hablamos de impuestas cuando fueron delegadas por el orden superior de gobierno sin que medie consenso del nivel inferior. En cambio, calificamos como asumidas aquellas materias que resultaron consecuencia del legítimo reclamo del vecino que no entiende –no tiene por qué– de complejos esquemas de distribución constitucional de competencias: ante una necesidad, muchas veces acuciante, las personas reclaman a la autoridad que tienen cerca.

⁴ PAGLIETTA, Darío O., *“Distribución de recursos estatales. Lamentaos, tribulaciones y ocaso de un sistema injusto”*, Ed. Nova Tesis, 2005.

estructuras organizacionales sobredimensionadas en relación a la baja población que concentran sus territorios y al presupuesto que poseen para gestionar las nuevas funciones asumidas tras los procesos descentralizadores⁵.

ITURBURU⁶ traduce el problema en números, y así recuerda que el 82% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 10.000 habitantes y concentran apenas el 13% de la población; mientras que el 1,2% restante concentra casi un 40% de la población, en ciudades de más de 250.000 habitantes. Si esos datos se desagregan un poco más, se observa que 737 gobiernos locales tienen menos de 1.000 habitantes, 363 poseen entre 1000 y 2000 habitantes y 425 tienen entre 2.000 y 5.000 habitantes. Esto implica que casi 51% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de 2.000 habitantes y 71% menos de 5.000.

Si el desfinanciamiento estructural dificulta la prestación de servicios, el inframunicipalismo la complica aún más en tanto las economías locales no suelen alcanzar escalas que los tornen viables.

3.- Herramientas paliativas del contexto adverso: cooperación, integración y asociación. Clases.

Frente al panorama descrito, la cooperación, la integración y la asociación entre municipios aparecen, si bien no como una solución⁷; al menos se erigen en una interesante herramienta para paliar los dos grandes problemas que señalábamos más arriba.

En efecto, la cooperación permite aunar esfuerzos de caras a financiar servicios; aumentar la escala de las pequeñas poblaciones para posibilitar la prestación de servicios que de otra manera resultan antieconómicos; y generar un marco de integración y colaboración propicio para la armonización de planes, proyectos y también normativa. Tanto la cooperación como la integración se canalizan mediante acuerdos asociativos.

⁵ COMPLETA, art. cit.

⁶ ITURBURU, Mónica, *“Nuevos acuerdos institucionales para afrontar el inframunicipalismo argentino”* en *“Cooperación Intermunicipal en Argentina”*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Editorial Eudeba, Buenos Aires, 2001.

⁷ Dado que los problemas políticos, económicos y sociales suelen ser multicausales –difícilmente exista alguno que responda a una única causa- resulta imprudente hablar de “soluciones”. Además, lo más cercano a algo parecido a una “solución”, vendría de la mano de una nueva ley de coparticipación federal que refleje una mayor correspondencia fiscal entre las múltiples funciones que en los hechos asume el Municipio y sus fuentes de financiamiento. Pero ello excede el marco de la presente monografía.

CRAVACUORE⁸ ha estudiado el tema en profundidad, y clasifica los modelos básicos de asociativismo municipal utilizados en nuestro país en base a sus finalidades y de acuerdo a su modalidad de gestión.

De acuerdo a las finalidades, se distinguen los consorcios de servicios y los entes microrregionales. Los consorcios son entes intermunicipales constituidos para la prestación de un servicio público. Ellos buscan una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las demandas ciudadanas, o de las tareas propias de la administración; permiten brindar servicios en localidades con población reducida, en las que no se alcanza la escala adecuada para hacerlos económicamente viables.

Los entes microrregionales, en cambio, están integrados por un conjunto de gobiernos locales que buscan colectivamente el desarrollo local – regional; implican un nivel de mayor coordinación de los gobiernos locales, dado que los mismos deciden crear una agenda intermunicipal en todos los órdenes de la administración.

Según su modalidad de gestión, se clasifican como de gerencia autónoma y de coordinación delegada. El primero implica la delegación, por parte de los gobiernos locales, de la coordinación del ente intermunicipal en un funcionario contratado especialmente, que acompaña al consejo directivo integrado por los intendentes o presidentes comunales. El coordinador o gerente puede ser acompañado por un grupo de colaboradores que se dediquen con exclusividad a la gestión del ente, por lo que los gobiernos locales integrantes deben garantizar los recursos necesarios para el sostenimiento de esta estructura administrativa.

En el modelo de coordinación delegada, la delegación se realiza en favor de un funcionario de uno de los gobiernos locales integrantes del consorcio. Según CRAVACUORE, resulta más eficiente, pero puede generar un efecto nocivo sobre el proceso de articulación en tanto el funcionario designado debe responder a las necesidades de su propio municipio y, simultáneamente, velar por los intereses del conjunto de gobiernos locales; a la vez que también se corre el riesgo de concentrar beneficios colectivos en un único gobierno local.

4.- Marco legal del asociativismo. Enfoque constitucional.

Puesto que nuestro país constituye un Estado Federal (art. 1º CN), a la hora de abordar estudios de Derecho Público, la cuestión se suele complicar en tanto no existe

⁸ CRAVACUORE, Daniel, “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”, en “Medio Ambiente y Urbanización”, Año 22, N° 64, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina, Buenos Aires, 2006.

una sola legislación, sino tantas como jurisdicciones –provinciales y municipales- existen. Ello es así en virtud de los arts. 121 y 122 CN⁹.

Sin embargo, más allá de las diferencias que puedan presentar las legislaciones provinciales y municipales, todas ellas se hermanan en el respeto que deben tributar a la Constitución Nacional en virtud del principio de supremacía que dimana de su art. 31. Esta aclaración parecerá de Perogrullo, pero evita que un árbol nos impida ver el bosque.

En efecto, al tratar de desentrañar las atribuciones municipales muchas veces sucede que, para sortear límites impuestos por ciertas legislaciones provinciales, se ingresa en complejos razonamientos o argumentaciones, cuando, en razón de vedad, dichos límites resultan inválidos por inconstitucionales.

No nos desentendemos de las complicaciones que a un Intendente le aparejaría entrar en litigio con el Gobierno Provincial. Sin embargo, propiciamos el ejercicio de evaluar reflexivamente el verdadero estado del “terreno jurídico” sobre el cual los municipios se encuentran.

Para ello, resulta obligatorio recordar que si bien la doctrina discutía sobre la naturaleza de los municipios, la tesis autonomista tuvo su reconocimiento jurisprudencial en el *leading case* “Rivademar”¹⁰ de la CSJN. No perdamos de vista que la Corte arribó a las conclusiones que reseñaremos teniendo a mano sólo el art. 5º de la Constitución de 1853¹¹, que escuetamente mandaba a las Provincias a asegurar el “régimen municipal”.

Además de destacar los rasgos que informan al régimen municipal y lo diferencian de una mera autarquía, el Tribunal afirmó en el considerando 9º *“Que, sin embargo, aun cuando no se reconozca que la autonomía de los municipios cuenta con base constitucional, tampoco puede prescindirse de que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5º de la Constitución determina que **las leyes provinciales no sólo no puedan legítimamente omitir establecerlos sino que tampoco puedan***

⁹ “Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal”.

¹⁰ CSJN, “Ángela Digna Balbina Martínez Galván de Rivademar v./ Municipalidad de Rosario”, 21/03/89, Fallos 312:326.

¹¹ Artículo 5º.- 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.

privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, entre las cuales resulta esencial la de fijar la planta de su personal, designarlo y removerlo. Fácil es advertir que si se encontraran sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña -aunque se trate de la provincial- ésta podría impedirles el cumplimiento de sus funciones negándoles el personal necesario para llevarlas a cabo, o causar el desorden administrativo o la ruina económica imponiéndoles un número excesivo de empleados o remuneraciones que sus recursos no permitiesen afrontar”.

Dicha doctrina fue reiterada luego, aunque esta vez con suerte adversa para el municipio, en “Municipalidad de Rosario c. Provincia de Santa Fe”¹². Aquí el Alto Tribunal manifestó: “3) Que esta Corte ha expresado (in re: R.593.XXI., “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galván de c/Municipalidad de Rosario”, del 21/3/1989), que la necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el art. 5° de la CN, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña —aunque se tratara de la provincial— ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional. Este principio encuentra apoyo en la propia jurisprudencia de éste tribunal, que reconoce a las municipalidades su calidad de organismos de gobierno de carácter esencial (Fallos, 154:25)”.

Por lo tanto, antes de la reforma constitucional de 1994, ya se podía inferir que: 1) las municipalidades no son meras entidades autárquicas; 2) que si bien sus facultades son determinadas y delimitadas por las provincias, dado su carácter de entidades esenciales y necesarias, poseen atribuciones mínimas e indispensables para alcanzar su cometido.

La mencionada reforma ratificó dicha jurisprudencia, consagrando expresamente la autonomía Municipal en la Ley Fundamental. Asimismo, enumeró los órdenes dentro de los cuales ella debe ser asegurada, estableciendo en su artículo 123 que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

¹² CSJN, “Municipalidad de Rosario c./ Provincia de Santa Fe”, 4/6/1991, Fallos 314:495.

Al comentar dicho artículo, BIDART CAMPOS esbozó que *“una dosis mínima -que no viene determinada- es indispensable en las cinco esferas que señala el art.123: institucional, política, administrativa, económica y financiera”*¹³.

Por su parte BLANDO, con cita de SPOTA, nos recuerda la importancia que el principio de razonabilidad asume en todo esto: *“es el art. 28 de la Constitución Nacional, que determina el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías municipales. Ese art. 28 establece que los principios, garantías y derechos reconocidos por la Constitución no podrán ser alterados por leyes que reglamenten su ejercicio. Esto quiere decir que la capacidad del constituyente provincial no puede so capa o color de reglamentar la autonomía, ir más allá de lo racional y razonable. Dicho de otro modo, reglar la autonomía no puede anular en los hechos esa autonomía”*¹⁴.

Pues bien, esta idea basada en que la autonomía municipal consagrada en el art. 123 CN encierra un cúmulo de atribuciones y potestades mínimas; un núcleo duro sobre el cual el órgano constitucionalmente habilitado para reglamentarla –la Provincia - no puede avanzar sin que exista una desnaturalización de la manda, fue esbozada con total claridad por la Corte en *“Ponce, Carlos Alberto c./ Provincia de San Luis”*¹⁵.

Allí la Corte hizo suyo el razonamiento expuesto por el Procurador, afirmando que *“el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los referidos órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra a mi juicio en el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 de aquella Carta, en virtud del cual las Constituciones Provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, transponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios”*.

Como era de esperarse, la Corte expresamente dice que así como cualquier otra reglamentación, aquella que realice cada Provincia en relación a la autonomía municipal deberá respetar el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 CN.

¹³ BIDART CAMPOS, Germán, *“Manual de la Constitución Reformada”*, Buenos Aires, Ediar, Tomo I, pag. 221.

¹⁴ BLANDO, Oscar M., *“Autonomía municipal y democracia: hacia la organización de la sociedad sobre el principio legitimador de la proximidad”*, en *“Rosario hacia la Autonomía Municipal”*, realización en conjunto de Fundación La Capital, Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM), Rosario, 2010, quien cita a SPOTA, Alberto A., *“Ensayo sobre el art. 123 de la Constitución Nacional y la autonomía de los municipios”*, La Ley, Sección Doctrina, 2001.

¹⁵ CSJN, *“Ponce, Carlos Alberto c/ San Luis, Provincia de s/accion declarativa de certeza”*, 24/02/2005, Fallos: 328:175.

Dicho lo anterior, la atribución de asociarse, sea con otros municipios o no, aparece como una derivación obligada de dicha autonomía, inferencia para nada novedosa, en tanto que ya el art. 9 de la Carta Europea de Autonomía Local preveía expresamente el “derecho de asociación”¹⁶.

Si volvemos nuestra mirada al texto del art. 123 CN, podemos ver que dicha atribución se deduce, clara y lógicamente, de cualquiera de los distintos órdenes de autonomía expresamente previstos: institucional, político, administrativo, económico y financiero. Los objetos de la cooperación asociativa suelen ser tan amplios que, por lo general, el acuerdo pretendido encuadrará en varios de ellos.

Por ejemplo, si pensamos en un acuerdo consorcial cuyo objeto sea la recolección de residuos, lo primero que se nos viene a la mente es que resulta de índole administrativa. Sin embargo, también se lo debe encuadrar como económico o financiero en tanto que, sin lugar a dudas, uno de los principales gastos que deben afrontar los municipios es el referido al tratamiento de la basura. De este modo, un acuerdo de cooperación que ayude a repartir la erogación entre varios municipios, necesariamente repercutirá en forma favorable en la economía de la ciudad y sus finanzas.

Por lo tanto, si un acuerdo consorcial de único objeto puede encuadrarse simultáneamente en varios órdenes de autonomía, con más razón ello le será extensivo a los acuerdos basales de microrregiones, los cuales tienen en miras el desarrollo general del territorio en cuestión, abarcando así la coordinación de una multiplicidad de temas (planeamiento, tributación, utilización y distribución de recursos naturales, etc).

Dicho esto, nos animamos a afirmar que la atribución de asociarse tiene raigambre constitucional y deriva de la autonomía municipal con anclaje normativo en los arts. 5º y 123 CN. De ello se colige, entonces, que para ejercerla no es necesaria autorización provincial; y que si bien las Provincias podrán reglamentarla, deberán hacerlo razonablemente, cuidando de no alterarla (art. 28 CN).

De este modo, coincidimos con MARCHIARO¹⁷ en cuanto afirma que las actuales herramientas jurídicas con que contamos son más que suficientes; y que el límite a las atribuciones municipales en este tema es el de la dimensión política: “*lo que está fuera de*

¹⁶ “Art. 9. El derecho de asociación de las colectividades locales. 1.- Las colectividades locales, en ejercicio de sus competencias, tienen derecho a asociarse para la realización de aquellas tareas que superen las posibilidades de una sola colectividad o para la defensa y la promoción de sus intereses comunes (...)”

¹⁷ MARCHIARO, Enrique José, “El Derecho Argentino y lo intermunicipal. Más fortalezas que debilidades”, en seminario “La intermunicipalidad, una herramienta para la gobernabilidad y el desarrollo de los territorios en Argentina”, Buenos Aires, 6 y 7 de septiembre de 2005.

discusión en el derecho argentino es que tanto la microrregión, como el área metropolitana tendrán los 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 la integran. 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 tres sujetos de la relación federal”.

A los efectos de explicar los límites que operan sobre el asociativismo, también resultan muy útiles los conceptos de *supramunicipal* e *intermunicipal*. En tal sentido, TECCO¹⁸ enseña que lo “supramunicipal” supone la creación de un nuevo nivel de gobierno, con legitimidad política directa y autonomía plena (institucional, política, administrativa y económica - financiera) al cual se deberían articular, subordinadamente, las instituciones locales preexistentes. El modelo “intermunicipal”, en cambio, consiste en la construcción de acuerdos voluntarios entre gobiernos locales, los cuales conservan su autonomía y legitimidad política, asociándose sólo para prestar servicios o coordinar la ejecución de programas y/o proyectos.

Por lo tanto, siempre que nos encontremos ante el fenómeno de la *intermunicipalidad*, la autonomía que brinda el art. 123 CN alcanza. Sin embargo, los problemas aparecen cuando se ingresa en el terreno de la *supramunicipalidad*; en este caso pueden aparecer obstáculos, a veces insalvables, que requieran de nuevas categorías, provistas por un nuevo texto constitucional.

5.- La situación normativa en la Provincia de Santa Fe. Marco constitucional. Ley Orgánica.

La Provincia de Santa Fe, junto con la de Buenos Aires y Mendoza son las únicas que permanecen sin reconocer la autonomía municipal consagrada en la reforma constitucional de 1994¹⁹.

No obstante el particular²⁰ derrotero constitucional de nuestra Provincia, en la actualidad el texto santafesino no menciona la palabra autonomía. Si bien el art. 106

¹⁸ TECCO, Claudio, “*Gestión metropolitana y equidad social*”, IV Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001, citado por COMPLETA, art. cit.

¹⁹ Para HERNÁNDEZ, Antonio M., esta morosidad constituye una “flagrante violación” de la Constitución Nacional, “*A veinte años de la Reforma Constitucional de 1994*”, dentro de la obra colectiva “*A 20 años de la Reforma Constitucional de 1994*”, dirigida por BARCESAT, Eduardo S., y CORTI, Arístides H., Revista de Derecho Público, Año III, N° 9, Infojus, p. 124.

²⁰ Calificamos de particular al derrotero constitucional provincial en tanto que si bien hoy se encuentra en una mora constitucional que lleva más de quince años, supo encontrarse a la

establece que *“Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales”*; luego se aclara que dicho gobierno se encuentra condicionado no sólo por las disposiciones de la Constitución, sino también por *“las leyes que se sancionen”*. Así se deja en claro que en Santa Fe no hay municipios de Carta, sino sólo municipios reglados por ley orgánica.

Por otro lado, aunque su art. 107 establece que los municipios están dotados de un gobierno con facultades propias *“sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley”*, y que dicho gobierno está constituido por un Intendente y un Concejo Municipal elegidos directamente por el pueblo; luego se faculta a la Legislatura a *“cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación”*.

Como puede apreciarse, la Provincia intenta reservarse la posibilidad de modificar el régimen municipal mediante simples leyes. De este modo, los fallos *“Rivademar”* y *“Municipalidad de Rosario”* que hemos citado no fueron casuales. Si bien con suerte dispar para el Municipio, en ambos casos se trataba de leyes cercenatorias de atribuciones municipales²¹.

Como era de esperarse, nuestra Constitución Provincial ni siquiera menciona la posibilidad de asociarse. Lo propio acontece con la ley orgánica de Municipalidades N° 2756 que, vale recordar, data de 1939.

6.- La ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia de Santa Fe.

6.1.- Los Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas. Consideraciones generales.

En abril de 2016, sin embargo, la Legislatura dio un paso adelante en materia de cooperación y asociativismo sancionando la ley N° 13.532, conocida como ley de Áreas Metropolitanas, la cual fue reglamentada mediante decreto N° 1.393/2016.

vanguardia del Derecho Constitucional y, en especial, del Derecho Municipal. En efecto, fue la primera en dictar su Constitución (1856) luego de la Nacional de 1853; en 1921 dictó una Constitución que preveía la posibilidad de que los Municipios de primera categoría pudiesen dictar sus propias Cartas Orgánicas teniendo como límite sólo la Constitución Provincial, haciendo Rosario lo propio en 1933, al igual que la ciudad de Santa Fe. Sin embargo, en 1935 la intervención federal terminó con la Constitución de 1921 y sellando así también la suerte de las Cartas. LAMBERTO, Raúl Alberto, *“La autonomía municipal y la Reforma de la Constitución”*; CARELLO, Luis Armando, *“Consideraciones sobre autonomía municipal”*, en *“Rosario hacia la Autonomía Municipal”* ya citado.

²¹ En *“Rivademar”* se trataba de imponer un determinado régimen de empleo público; mientras que en *“Municipalidad de Rosario”* se obligaba a los municipios santafesinos a destinar un diez por ciento de sus rentas anuales al un fondo provincial (Fondo de Asistencia Educativa).

Ella crea un régimen general para la constitución de Entes de Coordinación de Áreas Metropolitanas. Se parte de la base de considerar que los problemas geográficos comunes, requieren soluciones institucionales que exceden los límites territoriales tradicionales. Así, los Entes de Coordinación aparecen como una herramienta institucional de coordinación que permite elaborar –o al menos, tratar de elaborar- respuestas a esos problemas.

Si bien mediante dicha ley recibieron acogida legal, viniendo a configurar una solución de tipo *top-down*²²; los Entes de Coordinación en nuestra Provincia tienen su raíz en una experiencia verdaderamente asociativa, cooperativa, concreta y desde abajo: el Ente de Coordinación Metropolitana Rosario, del cual hablaremos más adelante.

Dado que sus principales funciones apuntan a la integración y desarrollo del Área Metropolitana, los Entes diseñados por la ley se encuadrarían en la categoría de microrregiones. Es por ello que entre las facultades que prevé el art. 10 se destacan la planificación, coordinación y programación de políticas de integración y desarrollo metropolitano, siempre con respeto de la autonomía de sus integrantes; la promoción de la coordinación, armonización y compatibilización normativa; planificación y coordinación de la gestión de obras públicas de interés común; promoción de la gestión común de servicios públicos; y la reunión, organización y sistematización de la información sobre el Área Metropolitana.

Si ingresamos ahora al análisis de la ley, vemos que su art. 2º define al “Área Metropolitana” como aquella *“unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural”*.

Entonces, para hablar de área metropolitana, necesitamos siempre de dos clases de ciudades: una cabecera y otras circundantes. La cabecera no puede ser cualquier ciudad santafesina, sino sólo aquellas que menciona la ley en su art. 4º: Santa Fe, Reconquista, Rafaela, Venado Tuerto y Rosario. El art. 25 autoriza al Gobernador a ampliar ese listado a pedido de aquellas ciudades que estén interesadas en erigirse como ciudades cabeceras.

²² COMPLETA, *art. cit.*, utiliza la expresión para referirse a los procesos de regionalización intraprovincial, promovidos “de arriba hacia abajo”, los cuales si bien no vulneran el principio de voluntariedad y libre consentimiento de los gobiernos locales asociados, cuanto menos desnaturalizan la base negocial cooperadora.

Circundante, en cambio, puede ser toda aquella ciudad que no es calificada por la ley como cabecera; y su carácter de circundante vendrá dado por su vinculación física, económica, social, ambiental y cultural con la cabecera.

Para la existencia del Ente se precisa del acuerdo de una ciudad cabecera y, al menos, dos circundantes, sean éstas municipios o comunas (art. 4º). En cuanto a la forma, la ley exige que todas las jurisdicciones intervinientes suscriban un convenio constitutivo, que éste sea aprobado por los Concejos Municipales o Comisiones Comunales y que, cumplido ello, los representantes aprueben los estatutos del Ente (art. 5º).

Si bien la ley no establece mayores requisitos para el convenio constitutivo más allá de los órganos que deben dar su visto bueno; creemos conveniente que las partes intervinientes dejen plasmada su *“voluntad de organizarse para la planificación de políticas públicas comunes, la gestión de proyectos compartidos y la implementación de acciones conjuntas”* (art. 3º), en tanto ello constituye el objeto primordial del Ente.

De acuerdo al art. 6º, es obligatoria la participación provincial. Sin embargo, con buen criterio, la ley no exige que el Gobierno Provincial apruebe los estatutos, ni que participe de la instancia formativa. El requisito se cumple mediante la integración del Concejo de Gobierno a través de un *“representante del Gobierno Provincial”*.

Una vez constituido el Ente, se lo considera una persona de derecho público de carácter no estatal (art. 3º), con un ámbito territorial de acción que viene dado por los municipios o comunas que lo integran y que, lógicamente, se modifica con la incorporación o renuncia de alguna jurisdicción (art. 7º).

Sabemos que tanto los municipios como las comunas son libres de incorporarse o renunciar a su participación. Sin embargo, la ley exige que la decisión de renunciar sea adoptada por una mayoría agravada de dos tercios de los miembros del órgano legislativo de la jurisdicción renunciante, y que dicha decisión sea notificada con una anticipación de ciento ochenta días a cada uno de los integrantes (art.8º).

El requerimiento de una mayoría agravada para renunciar tiende a mantener la integración del Ente; a preservarla de los avatares que pueden acarrear los cambios de color político en las jurisdicciones integrantes. La reunión de los votos de dos tercios de los miembros del órgano legislativo implica un alto nivel de dificultad en la reunión de consensos, lo cual disminuye las probabilidades de que la renuncia sea consecuencia de meros caprichos coyunturales.

Por otro lado, no se debe olvidar que *“el renunciante debe cumplir la totalidad de las obligaciones asumidas durante su participación”* (art 8º). Creemos que esta obligación no impide el perfeccionamiento de la renuncia una vez que fue resuelta por el órgano legislativo y debidamente notificada. Sin embargo, la norma deja en claro que el Ente conserva acción para reclamar lo adeudado por el renunciante aunque éste ya no forme parte de aquél.

Vale destacar que si renuncia la ciudad cabecera o permanecen menos de tres localidades, se incurre en causal de disolución (art. 9). No obstante su disolución, los integrantes deberán cumplir todas las obligaciones asumidas durante su vigencia. Así como la obligación que mencionamos en el párrafo anterior tiende a proteger al Ente, asegurando acciones de cobro contra el renunciante; en este caso la norma está dirigida a proteger a terceros contratantes.

6.2.- Estructura orgánica de los Entes.

En cuanto a su organización, la ley exige un Concejo de Gobierno, un Directorio y un Concejo de Fiscalización. El Ente también puede contar con un Concejo Técnico Consultivo para asesoramiento en materia de sus funciones; sin embargo, a diferencia de los demás, el verbo “puede” denota que este órgano no es obligatorio (art. 19).

El Concejo de Gobierno es un órgano deliberativo y de decisión, compuesto por todos los Intendentes y Presidentes Comunales de las jurisdicciones integrantes (art. 11). En su seno se adoptan las resoluciones que marcan el rumbo del Ente y encauzan el desarrollo del Área Metropolitana.

Es de suma importancia destacar que las decisiones del Ente son adoptadas por el principio de la mayoría (art. 11); es decir, democráticamente. Cada jurisdicción tiene derecho a un solo voto sin importar su carácter de municipio o comuna, o su cantidad de habitantes. Queda a salvo el caso de empate, supuesto en el cual el Intendente de la ciudad cabecera tiene derecho a desempatar en su carácter de Presidente del Concejo (art. 12).

Entre las facultades de este órgano se destacan las de aprobar un plan anual de trabajo; planes, programas y proyectos para el desarrollo del Área Metropolitana; establecer el valor de la cuota anual que deberán aportar cada uno de sus miembros; aprobar el presupuesto anual presentado por el Directorio; autorizar la incorporación de nuevos miembros; designar y remover a los miembros del Directorio; dictar el reglamento interno de funcionamiento, así como designar y remover al personal (art. 13).

El órgano ejecutivo diagramado desde la ley es el Directorio, compuesto por un número de entre tres y cinco Intendentes o Presidentes Comunales, presidido por el Intendente de la ciudad cabecera. La integración del Directorio debe promover la participación de Intendentes y Presidentes Comunales de las distintas fuerzas políticas con representación en el Área Metropolitana (art. 14).

El fomento de la diversidad nos parece un punto a destacar en tanto que la *“diversidad de color político entre los municipios involucrados resulta ser una fortaleza en lugar de una debilidad de la alianza o gestión conjunta o mancomunada”*²³. La fortaleza que advierte la doctrina proviene de la legitimidad democrática ínsita en la diversidad; reforzando la posición del Ente en cualquier foro, en tanto ningún interlocutor podrá desviar la discusión amparándose en tal o cual pertenencia política, preservándose así al diálogo maduro e institucional, de las pequeñeces de la politiquería.

Como órgano Ejecutivo, el Directorio tiene a su cargo la representación del Ente a través de su presidente; administrar sus bienes y recursos; garantizar su funcionamiento; y hacer cumplir las decisiones del Concejo de Gobierno (art. 15).

Por último, el Concejo de Fiscalización es el órgano de fiscalización y control, ejerciendo un control posterior de todos los actos de administración que realice el Ente. Está integrado por, al menos, dos Intendentes o Presidentes Comunales designados por las dos terceras partes de los integrantes del Concejo de Gobierno (art. 16).

La ley dispone que *“cuando el número de integrantes del Área Metropolitana no sea suficiente para conformar el Concejo de Fiscalización con Intendentes o Presidentes de Comuna que no formen parte a la vez del Concejo de Gobierno, la tarea de fiscalización quedará a cargo del representante del Gobierno Provincial”*. Creemos que el legislador dijo “Concejo de Gobierno” pero en verdad se estaba refiriendo al Directorio, en tanto no existen Intendentes o Presidentes Comunales que formen parte del Ente y que, a la vez, no integren el Concejo de Gobierno.

Expuesta la estructura orgánica, vale aclarar que de conformidad a la atribución de auto organización contemplada en el art. 10 inc. a), aquella es una organización mínima, un piso que la ley exige para que la asociación se encuadre en los términos de la ley 13.532 y pueda, por tanto, valerse de las consecuencias jurídicas que la ley prevé. Al darse sus estatutos, los Entes regularán su estructura definitivamente.

Si el acuerdo asociativo no cumple con la estructura exigida -al igual que si no cumple con los demás requisitos estipulados legalmente-, creemos que dicho acuerdo

²³ DOGLIANI y TANOS, *op. cit.*, p. 394

tendrá plena validez en tanto se enmarca en el art. 123 CN, pero las jurisdicciones no podrán reclamar los beneficios previstos por la ley de Áreas Metropolitanas, entre los cuales se destaca el aporte provincial del cual hablaremos más adelante.

Más allá de su perfectibilidad, creemos que la ley prevé una organización que sin ser demasiado compleja, garantiza lo necesario para una correcta distribución de funciones; que dicha distribución es clara, en tanto existe un órgano deliberativo, uno ejecutivo y otro de control; y por último, pero no menos importante, que el órgano deliberativo encargado de las decisiones trascendentales tiene carácter democrático, encontrándose representadas en su seno, en condición de igualdad, todas las jurisdicciones integrantes.

6.3.- Esquema de financiamiento previsto legalmente. El potencial de los Entes en materia recaudatoria.

Otro punto que merece ser destacado, es la estructura de financiamiento que la ley prevé en tanto se establecen pautas concretas, especialmente en cuanto a la participación que le cabe a la Provincia. Así, el art. 20 dispone que los recursos del Ente se integran, en primer lugar, con los aportes que realicen los municipios y comunas que lo componen. Estos aportes se harán en los “montos y plazos” que de “común acuerdo” se establezcan, deben ser proporcionales a la cantidad de habitantes de cada localidad y ajustarse anualmente de acuerdo al Plan de Trabajo correspondiente (inc. a).

La observación que debemos hacer aquí es que si bien el art. 13 inc. d) consagra como una atribución del Concejo de Gobierno la de fijar el valor de la cuota anual que deberán abonar los miembros; y que el art. 11 establece el principio de la mayoría como criterio de adopción de decisiones del Concejo; dado que los aportes deben establecerse “de común acuerdo”, entendemos que las cuotas anuales se deberán fijar por unanimidad, erigiéndose este caso como una excepción a ese principio.

A este entendimiento nos conduce el hecho de que el art. 20 inc. a) se erige en norma específica en materia de aportes; ergo, es norma especial en relación a la general del art. 11, que establece un principio rector general para la toma de decisiones. La norma especial prevalece sobre la general²⁴.

Sin embargo, también nos conduce a ello considerar que una interpretación contraria a la que propiciamos –decisión por mayoría- podría implicar el sometimiento de

²⁴ GOLSCHMIDT, Werner, *“Introducción Filosófica al Derecho”*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p. 243.

las finanzas de algún integrante al arbitrio de una voluntad ajena y, por tanto, se correría un grave riesgo de menoscabar su autonomía municipal (art. 123 CN).

Decíamos que en materia de financiamiento valía la pena destacar la participación que le cabe a la Provincia. En efecto, el inc. b) establece que el aporte a su cargo equivaldrá *“al menos, al total que realicen las localidades que lo integren”*. Como puede apreciarse, la ley les garantiza a los gobiernos locales que mientras mayor sea la cantidad de recursos que ellos destinen al Ente de Coordinación, también lo será, y en igual medida –como mínimo- la cantidad de recursos a los cuales la Provincia se obliga. Es una pauta concreta que garantiza -con los alcances y limitaciones que puede brindar la jerarquía normativa de una ley- un mínimo de financiación provincial.

Puesto que el financiamiento se encuentra íntimamente ligado al éxito de los proyectos asociativos, creemos que esta garantía constituye un avance en la materia. El compromiso va más allá de las declamaciones y se convierte en una obligación concreta. Por lo tanto, su incumplimiento habilitará las consecuencias jurídicas de toda obligación: podrá ser reclamado por la vía judicial.

En cambio, si uno compara la norma citada, con el art. 10 de la Ley de Consorcios de Gestión y Desarrollo de la Provincia de Buenos Aires, observará que -al menos en materia financiera- el compromiso provincial no alcanza a superar la declamación. Así, la ley establece que *“la Provincia podrá disponer de una partida presupuestaria destinada a los Consorcios de Gestión y Desarrollo”*.

Luego podemos observar que el art. 20 también contempla la posibilidad de recibir *“otros aportes”*, tanto del Gobierno Nacional, Provincial o de los gobiernos locales que la integren; recursos provenientes de la cooperación internacional o de donaciones y legados.

Por último, la ley prevé la percepción de recursos provenientes de la *“prestación de servicios a terceros”* y de aquellos *“recursos que establezcan leyes, ordenanzas y acuerdos fiscales”*. Esto último nos conduce a preguntarnos si los Entes de Coordinación se encuentran normativamente habilitados a crear tributos para financiarse.

Creemos que la respuesta viene de la mano de la diferencia existente entre poder tributario y competencia tributaria. GIULIANI FONROUGE²⁵ nos recuerda que el primero es lisa y llanamente la potestad de gravar; de sancionar normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías

²⁵ GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *“Derecho Financiero”*, T.I, La Ley, 9a edición, Buenos Aires, 2005, p. 270.

de individuos la obligación de pagar un impuesto. En cambio, la competencia tributaria es la facultad de ejercerlo en el plano material. *“Ambas cosas pueden coincidir, pero no es forzoso que así ocurra”*. Pueden existir órganos carentes de poder tributario, pero dotados de competencia tributaria. Por último, pone en claro que *“el poder de gravar es inherente al Estado y no puede ser suprimido, delegado ni cedido; pero el poder de hacerlo efectivo en la realidad de las cosas, puede transferirse y otorgarse a personas o entes paraestatales o privados”*.

Como corolario de aplicar tales enseñanzas, y de que un tributo creado directamente por el Ente violaría lisa y llanamente el principio de reserva de ley; creemos que los Entes no detentan poder tributario. Dicho poder es monopolio de los tres únicos órdenes de Estado que integran nuestro sistema federal. Sin embargo, es perfectamente concebible que, eventualmente, ejerzan una competencia tributaria asignada por quienes concurren a integrarlos. Creemos que a ello se refiere el art. 20 cuando los autoriza a percibir los *“recursos que establezcan leyes, ordenanzas y acuerdos fiscales”*.

En este sentido, bien se podría imaginar un tributo creado por ordenanzas aprobadas en los ámbitos de todas y cada una de las jurisdicciones que conformen el Ente en cuestión y que éste sea el encargado de recaudarlo para financiar su actuación.

Por último, el art. 22 refiere a los *“aspectos tributarios”*, indicando que las jurisdicciones integrantes pueden *“convenir pautas de armonización de sus ordenamientos tributarios”* y *“crear entidades representativas de integración técnica con atribuciones para postular tales pautas, actualizarlas y consensuarlas o controlar el cumplimiento de la conducta fiscal de los contribuyentes”*.

Este artículo resulta jurídicamente innecesario, pero tributariamente acertado. Su inclusión en la ley era jurídicamente innecesaria en tanto que tales atribuciones se derivan del marco de autonomía consagrado por el art. 123 CN. Los municipios no necesitan conformar un Ente de Coordinación para implementar las acciones que reseña la norma²⁶; y así parecería confirmarlo el inc. c) del art. 22 en cuanto exige que las pautas normativas convenidas deben ser sancionadas luego por los concejos o comisiones comunales como ordenanzas a los fines de su vigencia. Como no podía ser de otra forma, la propia ley reconoce que la juridicidad provendrá de las ordenanzas y no de la ley.

²⁶ DOGLIANI y TANOS, *op. cit.*, p. 397, enfatizan que las iniciativas asociativas “no requieren más que la intención de acercarse. Contrariamente a lo que sucedería con la imposición de áreas/regiones desde un orden de gobierno superior, no hace falta crear ningún organismo ni comisión ni abordar algún tipo de innovación que implique costos. Para la concertación de este tipo de prácticas, basta con crear espacios de articulación institucional”.

Sin embargo, este artículo cumple una importantísima labor de difusión, llamando la atención de las jurisdicciones locales hacia el potencial que el asociativismo reúne en una materia tan sensible y sustancial como la tributaria. Asimismo, ese llamado desborda lo meramente tributario, trayendo al debate lo recaudatorio.

En este sentido, DOGLIANI²⁷ destaca que “lo tributario (lo recaudatorio en sentido amplio) y aún lo fiscal (...) no son la excepción a las perspectivas y potencialidades que los procesos de asociativismo intermunicipal exhiben. Será beneficioso para los municipios actuar coordinadamente a los fines de, por ejemplo, valorar (...) su suelo de manera homogénea a los fines de la emisión de la tasa predial, así como para armonizar tratamientos fiscales (...) de determinadas actividades. Parece propicio no sólo procurar concertar partes generales comunes de códigos, sino avanzar hacia consensos en tratamientos fiscales de actividades de interés (...), por ejemplo, concertando pautas de mínima, pisos (...) que (...) cada municipio [pueda] establecer parámetros superiores a los pactados, pero nunca inferiores”.

Agregamos que construir consensos sobre política tributaria suele ser mucho menos dificultoso que hacerlo sobre el sistema tributario. Las ciudades que componen las áreas metropolitanas comparten realidades, léase problemas, que constituyen puntos de encuentro para sentar lineamientos generales que hacen a la política tributaria. El disenso quizás aparezca a la hora de llevar dichos lineamientos hacia el sistema tributario de cada jurisdicción. Sin embargo, ponerse de acuerdo en directrices de política tributaria constituye, *per se*, un gran avance para quienes conforman la asociación.

Pensemos un ejemplo: las ciudades modernas se ven aquejadas por un uso irracional del suelo derivado de la especulación inmobiliaria. Pues bien, si desde el ente asociativo se propiciase una normativa concreta que grave diferencialmente el suelo urbanizable sin edificar, probablemente no se reunirían los consensos para ello en tanto existirían altas probabilidades de que la norma resultase disruptiva al insertarse en los sistemas tributarios de las distintas jurisdicciones.

En cambio, si desde el Ente se propicia, a modo de directriz general, gravar diferencialmente el suelo descripto, las chances de reunir consensos aumentan considerablemente. Cada jurisdicción luego decidirá, de acuerdo a su sistema tributario y sus posibilidades y realidades sociales, políticas y económicas, de qué modo implementarla.

²⁷ DOGLIANI y TANOS, *op. cit.*, p. 399

Como veremos más adelante, uno de los logros centrales del ECOM Rosario fue conseguir que todos sus integrantes sometieran sus planes urbanos a siete grandes directrices de ordenamiento territorial. De este modo, las localidades diseñan sus propios planes urbanos, pero respetando pautas básicas de ordenamiento territorial diseñadas desde una mirada integral del Área Metropolitana. Pues bien, algo similar podría imaginarse para la materia tributaria.

En otro orden de ideas, el tributarista rosarino ya citado, también menciona la posibilidad de aunar esfuerzos para instaurar una agencia de recaudación común de todos los municipios del área asociada²⁸. Si se desanda la realidad de la gran mayoría de los municipios -y ni hablar de las comunas- se puede apreciar que una Administración Tributaria profesional²⁹ y especializada se torna un lujo de difícil -cuando no imposible- acceso. Si, en cambio, el financiamiento y sostén general de aquella es afrontado por varias localidades, su concreción resulta mucho más realista y con ello los beneficios que reporta la profesionalización del área encargada de, ni más ni menos, la recaudación.

Incluso en el caso que no se logre concretar una agencia recaudatoria común, el marco de cooperación que ofrece el Ente puede resultar sumamente enriquecedor, en especial para las áreas tributarias de las ciudades circundantes. Éstas constituyen por definición municipios o comunas de escala sensiblemente menor a la ciudad cabecera, de la cual pueden adquirir *know how* recaudatorio esencial para mejorar el desempeño de sus Administraciones Tributarias.

Suele suceder que las administraciones de mayor envergadura ya atravesaron aquellas instancias o problemas en los cuales se encuentran sus vecinas menores. Pues bien, esa experiencia es, sin duda alguna, de gran valor en un ámbito de conocimiento tan empírico como el recaudatorio, donde faltan manuales y abunda la “prueba y error”.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ UBILLA, Hugo Guajardo, en “*La profesionalización de la Administración Tributaria*”, trabajo presentado ante la Asamblea del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT) celebrado en Ottawa en junio de 1975, publicado en el Cuaderno N° 18 de la revista de Estudios de Administración Tributaria, Vol. III, nos recuerda que la profesionalización de la Administración Tributaria se logra cuando las personas que la integran poseen “una clara conciencia de que [la Administración Tributaria] está regida por principios y valores técnicos de los órdenes jurídicos, administrativos, contables, económicos, sociales y éticos; de que está dirigida hacia la más completa consecución de los objetivos-fines y de la aplicación de las políticas fijadas por las autoridades gubernamentales (...)”.

7.- La experiencia del Ente de Coordinación Metropolitana Rosario.

Nos interesa rescatar la experiencia del Ente de Coordinación Metropolitana Rosario en tanto constituye el caso asociativo concreto que sirvió de antecedente a la ley de áreas metropolitanas.

El ECOM Rosario surgió en 2010, como consecuencia de la voluntad de intendentes y presidentes comunales de brindar un marco institucional a la gestión y planificación de políticas y acciones, destinadas a las realidades y problemáticas comunes del área geográfica compartida. Esta idea se ve reflejada en el estatuto, cuyo art. 5º consagra como parte de su objeto *“funcionar como un ámbito de planificación, estudio, promoción y gestión a escala metropolitana y local”*, a la vez que también tiene como misión *“aportar a la solución consensuada y corresponsable de las problemáticas metropolitanas”* y *“elaborar, coordinar y facilitar la gestión de programas, proyectos y emprendimientos a escala metropolitana”*.

El convenio de constitución fue originalmente suscripto por siete municipios y nueve comunas; que luego lo elevaron a los Concejos y Comisiones Comunales respectivos para su aprobación. En la actualidad, el ECOM Rosario se encuentra integrado por once municipios y quince comunas³⁰, y el área metropolitana de Rosario contiene una población de 1.370.000 habitantes, que representa el 42,95% de la población de la provincia de Santa Fe y el 3,3% del total del país³¹.

En 2016, la ley de Áreas Metropolitanas mediante su art. 24 reconoció el “Área Metropolitana Rosario”, conforme al acuerdo que fuera celebrado en 2010, así como al ente creado en consecuencia y su régimen de gobierno. Por su parte, el estatuto del ECOM Rosario alude al convenio de creación de 2010 y al reconocimiento llevado a cabo mediante ley 13.532.

No se debe pasar por alto que la creación, el comienzo de su existencia legal, fue consecuencia del convenio suscripto entre las distintas jurisdicciones, no de la ley. Ésta no creó al ECOM Rosario, sino que reconoció su existencia y lo enmarca en la regulación que sanciona. Como dijésemos con anterioridad, asociarse es una atribución inherente a la autonomía municipal reconocida en el art. 123 CN.

³⁰ Municipios: Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Pueblo Esther, Rosario, San Lorenzo, Villa Constitución y Villa Gobernador Gálvez; Comunas: Acebal, Álvarez, Alvear, Andino, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Fighiera, General Lagos, Ibarlucea, Pavón, Piñero, Ricardone, Soldini y Zavalla.

³¹ *“ECOM -La construcción y consolidación de un plan Metropolitano”*, 1ª ed., Rosario, ECOM, 2019, p. 50, e-book disponible en ecomrosario.gob.ar.

Si avanzamos un poco más en el estatuto, vemos que el Ente se constituye como una persona jurídica pública no estatal, con capacidad para actuar en el ámbito del Derecho público y privado, con individualidad financiera y administrativa (art. 2).

Por otro lado, se aprecia que la estructura orgánica es, en esencia, la misma que luego se consagra como modelo en la ley 13.532. Existe un Consejo de Gobierno³², un Directorio, un Consejo de Fiscalización, un Consejo Técnico Consultivo, Unidades Funcionales y una Secretaría Ejecutiva. También contiene una estructura técnica que cuenta con una Dirección General a cargo de dos Direcciones y cuatro programas.

De acuerdo a ello, se advierte que se ha adoptado el modelo de gestión de “gerencia autónoma”, siendo la Secretaría Ejecutiva el órgano permanente encargado de las “*tareas administrativas*” (art. 21). Podemos agregar que el cargo es rentado, se designa por concurso, y se lo habilita a contar con el apoyo de una “*pequeña estructura de personal técnico, administrativo y de comunicación*” (art. 20).

Sin embargo, más allá de la importancia de su faz institucional y orgánica, nos interesan destacar los logros concretos que la voluntad de cooperación y asociación produjo en la región. En este sentido, el ECOM se transformó en la herramienta que permitió a los municipios y comunas que componen el Área Metropolitana de Rosario acceder a al Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) del Ministerio del Interior, Obra Pública y Vivienda de la Nación, que cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al comenzar con este trabajo destacábamos que el desfinanciamiento y el inframunicipalismo constituían problemas estructurales a nivel municipal, y que la cooperación y la asociación se presentaban como herramientas paliativas. Pues bien, el ECOM Rosario fue la herramienta que permitió que sus jurisdicciones integrantes accedan al financiamiento nacional e internacional para solventar emprendimientos de importancia para la región como el Centro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (Centro GIRSU) y el parque ubicados en Villa Gobernador Gálvez³³; como así también generar y sostener el Programa “26 Estrategias Locales un Plan Metropolitano”.

³² Escribimos “Consejo”, con “s”, en tanto así se encuentra plasmado en el estatuto. En cambio, en la ley de Áreas Metropolitanas, el término se encuentra escrito con “c”.

³³ Ello formó parte del “Proyecto Integral de Saneamiento y Recuperación Ambiental del Borde Sur del Arroyo Saladillo”, y la obra consistió en la limpieza y saneamiento del sector (dejando 19 ha como Reserva Ambiental en proceso de recuperación), la construcción del Centro de Gestión Integral de Residuos Corredor Sur Metropolitano, al oeste de la autopista Rosario – Buenos Aires y hacia el este, la construcción de un parque público en reemplazo de un antiguo basural.

Dicho programa garantiza no sólo la posibilidad de elaboración de los planes urbanos de los municipios y comunas ECOM, sino también que esa elaboración se realice desde una mirada metropolitana que se integre y armonice con los planes individuales. Por su importancia y potencial integrador, cooperativo y armonizador, dedicaremos a él la siguiente explicación.

Al momento de conformación del Ente, se tuvo que lidiar con obstáculos tales como la carencia de instrumentos de planificación adecuados a la complejidad territorial por parte del conjunto de localidades integradas; así como de recursos humanos con formación técnica específica. También se presentaba como un problema el predominio de una mirada individual e independiente de cada centro urbano en materia de ordenamiento territorial³⁴.

Para paliar y encauzar esta situación, los municipios y comunas se comprometieron a sostener siete grandes Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT), las cuales obligan a redefinir cada una de las estrategias locales, integrándolas a una única estrategia metropolitana. Cada Plan Urbano Local (PUL) constituye una trasfencia de las DOT a la escala municipal. Si bien las DOT condicionan y determinan aspectos claves del PUL, es la suma de los planes locales lo que compone, convalida y legaliza el plan territorial³⁵.

También existen otros elementos como los Ejes Temáticos Sectoriales, los Planes Especiales Interjurisdiccionales y los Proyectos Estratégicos. Más allá de ello, lo esencial consiste en destacar que todos ellos, junto con las Siete Directrices y los Veintiséis Planes Urbanos Locales, interactúan armónicamente para conformar el Plan Estratégico Metropolitano, que en sí mismo constituye un proceso de articulación de diferentes instrumentos que se retroalimentan en forma continua.

Como se puede observar, el Ente funcionó concretamente a modo de una plataforma a través de la cual se articularon consensos y se obtuvo financiamiento para arribar a un Ordenamiento Territorial Metropolitano que conjuga la escala metropolitana con la escala local.

La cooperación resultó esencial para formular el programa; éste permitió obtener el financiamiento, y el financiamiento permitió concretar un programa que profundiza la armonización. Un verdadero círculo virtuoso posibilitado por la voluntad de asociarse y cooperar.

³⁴ "ECOM -La construcción ...", *op. cit.* p. 104.

³⁵ "ECOM -La construcción ...", *op. cit.* ps. 104 y 105.

Para cerrar, es esta voluntad compartida aquello que más nos interesa destacar, en tanto, como hemos reseñado en párrafos anteriores, el ECOM nació como una iniciativa verdaderamente asociativa, cooperativa y horizontal, impulsada por la genuina intención de las jurisdicciones involucradas de abarcar en conjunto las realidades metropolitanas y encauzar el desarrollo de la microrregión desde una mirada integral del área.

También resulta destacable que esta experiencia horizontal fue luego tomada por la Provincia y, mediante la ley de áreas metropolitanas, la convirtió en un modelo de tipo *top-down*. De este modo, si bien la experiencia rosarina resulta sumamente positiva, creemos que ello se debe a la voluntad asociativa genésica; a la madurez ínsita en reconocer a la cooperación como una herramienta que permite el abordaje en conjunto de los problemas compartidos; y no necesariamente al marco institucional adoptado.

Entiéndase bien nuestra idea: la Provincia toma una experiencia y la convierte en un molde. Ello sin dudas constituye un avance en tanto implica un respaldo provincial al asociativismo municipal y, en especial, al asociativismo enmarcado dentro de este molde. Tal es así que la Provincia se compromete legalmente a financiar al Ente con un monto igual al que aporten las jurisdicciones que lo integren. Sin embargo, el éxito no dependerá del molde, sino del contenido; es decir, de la genuina voluntad de cooperar para abordar, en conjunto, las realidades compartidas.

8.- Conclusiones

Luego de realizado este trabajo, nos encontramos en condiciones de formular algunas reflexiones finales a modo de conclusiones. En este sentido, sin pretensión de originalidad alguna, advertimos que los problemas a los cuales aludíamos al principio, el desfinanciamiento y el inframunicipalismo; si bien son verdaderamente profundos y serios, al menos son compartidos.

Esta característica permite llegar a una segunda conclusión, y es que siendo compartidos, la difícil tarea de abordarlos no lo será tanto si se lo hace de manera conjunta. Es así que la cooperación y la integración, a través de la asociación, aparecen como herramientas o estrategias ineludibles a la hora de enfrentarlos.

Por otro lado, no pueden quedar dudas en relación a las atribuciones de naturaleza constitucional que asisten a los Municipios para echar mano a estas estrategias. En este sentido, el art. 123 CN constituye un marco legal suficientemente propicio para el desarrollo de la asociación intermunicipal, siempre teniendo en claro que la atribución reconoce como límite la dimensión política a la cual ya nos hemos referido.

En otro orden de ideas, creemos que La ley de Áreas Metropolitanas de la Provincia Santa Fe y los Entes de Coordinación que ella regula se erigen como instrumentos que favorecen el avance en el sentido de la cooperación, integración y asociación municipal. Los Entes brindan un marco institucional adecuado para la coordinación de acciones, a la vez que la ley crea un compromiso concreto de financiamiento a cargo de la Provincia.

Sin embargo, no se debe perder de vista que cooperación, integración o asociación no resultan sinónimos de Ente de Coordinación. Lo esencial a la hora de enfrentar los problemas compartidos no es el molde, sino la genuina voluntad asociarse para colaborar en la búsqueda de soluciones compartidas a problemas comunes. Es por ello que creemos que el ECOM Rosario se convierte en una experiencia a la cual se le debe prestar especial atención, en tanto su origen se encuentra en la genuina voluntad de cooperación de sus miembros.