

X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de agosto de 2009

Título de la ponencia: “Dominio municipal público y privado: articulación de competencias para el ordenamiento territorial ambiental”.

Autores: Dr. Raúl Díaz Ricci (Director de Proyecto CIUNT) (1) y Ana de la Vega (Integrante de Proyecto CIUNT y Secretario Adjutor de la Fiscalía de Estado de Tucumán) (2)

Pertenencia Institucional: Universidad Nacional de Tucumán- Proyecto CIUNT:
“Instrumentos de Política y Gestión Ambiental y descentralización competencial en el NOA” Código: 26/L403
(1 y 2).

Dirección: Lamadrid 484 – 6° Piso A – Tucumán – 400 0 - Argentina

Teléfono/Fax: 0054-381-4200948/973

E mail: estdiazricci@arnet.com.ar

SUMARIO

- 1.- Introducción.
- 2.- Competencias, dominios, autoridades y jurisdicciones en el sistema argentino federal de base municipal. 2.1. El deslinde dominial de los tres órdenes de gobierno en el bloque constitucional local y el Código Civil.
- 3.- Las competencias ambientales sobre los bienes estatales nacionales provinciales y municipales. 3.1. Ambiente, ordenamiento territorial y urbanismo. La normativa y su aplicación. Su incidencia en los bienes estatales. 3.2. Las competencias propias y concurrentes entre la Nación, las Provincias y los Municipios para la normación y gestión según el bloque constitucional local.
- 4.- La articulación de competencias concurrentes
 - 4.1.- Los principios de solidaridad, subsidiariedad y proporcionalidad.
 - 4.1.1. Participación: 4.1.2. Colaboración: auxilio, coordinación y cooperación.
 - 4.3.- Las técnicas de articulación en las normas generales de ambiente del NOA.
 - 4.3.1. El régimen catamarqueño. 4.3.2. El régimen jujeño. 4.3.3. El régimen salteño 4.3.4. El régimen santiagueño. 4.3.5. El régimen tucumano
- 5.- Conclusiones
- Bibliografía

1.-Introducción.

La división territorial del poder en nuestro país queda plasmada en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 como un sistema federal de base municipal¹. En efecto, el reconocimiento de la autonomía municipal en el art. 123 de la Constitución Nacional consolida la conformación de tres órdenes de gobierno complementarios: la nación, las provincias -la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre ellas, aunque con un estatus

¹ Barrera Buteler, Guillermo, “Dominio y Jurisdicción del Gobierno Federal, de las Provincias y de los Municipios”, en AAVV, *Derecho Público Provincial*, Coord. Hernández, Antonio María (h), Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007, p. 199.

jurídico no idéntico- y los municipios. La articulación de estos órdenes de gobierno supone la confluencia de competencias, dominios y jurisdicciones.

La reforma de 1994 introdujo además un cambio sistémico: la protección ambiental es un mandato dirigido a las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Por lo tanto, una competencia hasta entonces reservada a las provincias se transforma en una competencia concurrente² que además atraviesa transversalmente los títulos materiales que corresponden a la Nación, las provincias y los municipios.

La Ley General de Ambiente (LGA) 25675 establece, además un instrumento de política y gestión ambiental: el ordenamiento territorial (Art. 8 inc. 1) herramienta fundamental para la protección del ambiente que se conjuga con la Evaluación de Impacto Ambiental (inc. 2.)

La articulación de estas competencias de normación y gestión entre la Nación, las provincias y los municipios es esencial para compatibilizar dos cuestiones fundamentales: la preservación del ambiente y la descentralización territorial del poder.

En el presente trabajo se abordan los principios a través de los cuales es posible articular las competencias entre los tres ordenes de gobierno a fin de evitar la centralización y desnaturalización del sistema federal y a la vez lograr la protección del ambiente vinculada al ordenamiento territorial y a un tipo de bienes: los bienes estatales.

2.-Competencias, dominios, autoridades y jurisdicciones en el sistema argentino federal de base municipal.

El **dominio** –que puede ser distinguido de la propiedad en sentido genérico³- hace referencia al derecho real por el cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y la acción de una persona (art. 2056 CC). La **jurisdicción**, en sentido amplio supone *potestas*, como cúmulo de competencias atribuidas a un órgano de poder sobre la base de la función o las funciones que son propias del estado para cumplir determinadas actividades (no debe confundirse con la jurisdicción como actividad judicial). Refiere a la

² De la Vega, Ana, “Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales”, en VVAA, *Articulación de competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, Director: Raúl Díaz Ricci, Comp. Ana de la Vega de Díaz Ricci, Edunt. Tucumán, 2008, pp. 74 y ss.

³ La propiedad sería un género abarcador en el que la especie sería el dominio referido a las cosas que estén en el comercio, ver Dromi, R.: *Derecho Administrativo Económico*, Astrea, Buenos Aires, 1979, T. II, p. 329.

potestad regulatoria, fiscalizadora y sancionatoria del estado sobre un determinado bien⁴. Frías⁵ señala que el dominio se ejerce sobre las cosas, mientras que la jurisdicción es sobre las relaciones. Mientras que el dominio lleva necesariamente a la jurisdicción si nada la limita o excluye la jurisdicción no necesariamente lleva al dominio.

El dominio puede distinguirse de la jurisdicción en la terminología constitucional nacional y provincial. Se utiliza la palabra “territorio” o “territorial” para referir al espacio geográfico que corresponde a las provincias y en el que ejercen la jurisdicción. Emplean en cambio las palabras tierras, propiedad, dominio para referir al dominio sobre la propiedad inmueble.

Definir la competencia no resulta fácil por las diferentes significaciones que le da la doctrina. Conviene entonces establecer el alcance de este concepto con relación a la potestad desde una perspectiva analítica ya que habitualmente aparecen confundidas en las normas⁶. La **competencia** es una noción ambigua, más amplia y engloba la de potestad. La potestad es una especie del poder jurídico⁷ que procede directamente de la norma atributiva de la facultad. No refiere a ningún objeto específico y determinado, sino que su carácter es genérico y comprende un ámbito de actuación definido de modo amplio a través de grandes líneas o directrices. Es una posibilidad abstracta, que, como consecuencia de su ejercicio, puede generar relaciones jurídicas particulares. Comprende un ámbito general que engloba una pluralidad indeterminada o indeterminable de objetos, por ejemplo: la potestad expropiatoria o la potestad reglamentaria. La norma jurídica no sólo la configura sino que, además, la atribuye en concreto

La competencia suele entenderse como el conjunto de potestades de un orden de gobierno en relación con una o más materias ligadas al interés respectivo y que se ejercen en una jurisdicción territorial. Se entrecruzan, por un lado, las potestades –de ordenación, de gestión, sancionatorias, etc- y, por otro, los objetos sobre los que se aplican las potestades y que pueden ser concretados o especificados en diferente grado, por ejemplo, urbanismo, planificación urbanística, aprobación de planes generales,

⁴ Botassi, Carlos, “*Dominio y Jurisdicción. Competencia nacional, provincial y municipal*”, en *VVAA, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, RAP, Buenos Aires, 2005, pp. 675.

⁵ Frías, Pedro: “Dominio y Jurisdicción de la Nación y las provincias”, en *Aavv, Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 323.

⁶ Parejo Alfonso, Luciano, “La actividad Administrativa de la Administración Pública: sus características, clasificaciones, formas y principios”, en Parejo Alfonso, Luciano, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Alvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1998, Vol. I, Cap. VIII, p. 461.

⁷ García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, con notas de Agustín Gordillo, T I, Tít. III, Cap. VIII, 1º Ed. Buenos Aires, Thomson-Civitas-La Ley, 2006, pp. 443/446 señalan que no se genera en relación jurídica alguna, ni en pacto, negocio jurídico, acto o hecho singular.

concesión de licencias, concesión de licencias especiales, declaración de ruina, etc.

La atribución de competencias puede efectuarse mediante diferentes criterios de delimitación, ya sea adjudicando la totalidad de la materia en algunos casos, o en otros la legislación total, la reglamentación, la coordinación, el fomento, etc. A su vez, pueden asignarse ámbitos materiales exclusivos o concurrenciales y esto según criterios materiales o finalistas⁸.

Según lo expuesto, los tres órdenes de gobierno están conformados por autoridades políticas que ejercen un conjunto de competencias y potestades en una jurisdicción territorial y poseen además un dominio o derecho real sobre ciertos bienes mediante los cuales cumplen los cometidos de bien común que son inherentes a su condición de estado.

2.1. El deslinde dominial de los tres ordenes de gobierno en los bloques constitucionales locales.

Los tres órdenes gubernamentales tienen un patrimonio como atributo inherente a su personalidad jurídica. Dentro de ese patrimonio se incluyen los bienes sobre los que ejercen su dominio y su determinación surge de las normas del bloque constitucional local⁹

La delimitación del dominio que corresponde al Estado Nacional, las Provincias y los Municipios tiene una primera clave hermenéutica en la Constitución Nacional reformada en 1994 cuyo art. 124 establece que las Provincias tienen el dominio originario sobre sus recursos naturales, pero la Nación, en ciertas condiciones, puede ejercer su jurisdicción sobre ellas¹⁰.

La propiedad inmueble de la Nación está expresamente mencionada el art. 4 que establece como recursos de la Nación los originados en la locación y venta de tierras de su propiedad, en el art. 75 inc. 5 la facultad del Congreso de disponer el uso y enajenación de tierras de propiedad nacional, y el inc. 18 la de usar dichas tierras para planes de colonización. La propiedad inmueble provincial está mencionada respecto de

⁸ De la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La autonomía municipal en el bloque constitucional local*, Fac. de Derecho UCM- Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006, pp 219 y ss.

⁹ Sobre la conformación del bloque constitucional, de la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La autonomía municipal...*, p. 216.

¹⁰ Rosatti, H. D., *Derecho Ambiental Constitucional*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2006, p. 108/109, agrega que "originario" es una reivindicación histórica, pero no es absoluto por lo que la explotación local no debe quedar desvinculada de las necesidades del país.

las tierras aplicadas a los planes de colonización en el Art. 125. El deslinde entre las tierras de propiedad nacional y las de propiedad provincial se efectúa según que ellas estén dentro o fuera de los límites provinciales o dentro de ellas cuando la nación los adquiere de la provincia o de los particulares¹¹.

Las constituciones provinciales mencionan también el dominio inmueble de las provincias. Refieren a las tierras fiscales y su enajenación (Const. Catamarca, art. 66, Jujuy, art. 79 inc. 1, Salta 66 inc. 4, Santiago del Estero 94 inc. 4, Tucumán, art. 67 inc. 18), al dominio de las aguas (Catamarca, Jujuy, art. 75, Salta, art. 83, Santiago del Estero, art. 111), al dominio de los recursos naturales (Salta, art. 83), de las sustancias minerales (Catamarca, Art. 66), a las limitaciones a la embargabilidad (Catamarca) o la cesión de tierras al Estado Nacional (Catamarca, art. 111, Santiago del Estero, art. 136 inc. 38).

No opera en las constituciones provinciales del Noroeste Argentino una cláusula a favor de los municipios análoga al art. 124 de la Constitución Nacional sobre el dominio originario de las provincias, ya que los bienes municipales son aquellos que la provincia les reconoce. Las características propias de algunos recursos rebasan los límites geográficos del Municipio y la arquitectura jurídico institucional federal de la Argentina que sustrae a la acción local ciertas materias como la navegación de un río o el comercio si el río es interprovincial o bien la materia completa está excluida del municipio como sucede con el mar, los recursos energéticos primarios o geotérmicos.

El dominio municipal aparece mencionado en las constituciones provinciales. En la de Catamarca en las competencias municipales para disponer de sus bienes distingue entre municipios autónomos que sólo requieren de la autorización del Concejo Deliberante, de los restantes que requieren autorización de la Legislatura en art. 252 inc. 5. La Ley Orgánica (Decreto-Ley N. 4640 del 22/10/1991 modificado por las Leyes 4707/1992; 4832/1995; 4941/1995; 4920/1997) no enumera los bienes municipales. El art. 51 limita la embargabilidad de los bienes afectados directamente a un servicio público.

En la Constitución de Jujuy el art. 189 inc. 6 refiere a las competencias del municipio para regular el uso de los bienes municipales y en particular sobre sus bienes privados (art. 190, inc. 8). La Ley Orgánica municipal 4466 (modificada por la Ley N° 4947/1996) establece la composición del patrimonio municipal y enumera los bienes inmuebles, semovientes, muebles -registrables o no-, créditos, títulos, valores, derechos y obligaciones (art. 195) y define los bienes del dominio público municipal como aquellos

¹¹ Ekmekdjian, Miguel Angel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000, 2ª Ed. Actualizada, T. I, p. 294.

que integran el patrimonio de los municipios y están destinados al uso público o a una finalidad comunitaria determinada o afectados a la satisfacción de una necesidad pública o a la actividad interna de la administración comunal (art. 197). En el art. 288 fija condiciones para la embargabilidad de los bienes.

La Constitución de Salta menciona los bienes municipales como fuente de recursos (art. 175 inc. 6) y establece su administración y enajenación (art. 176 inc. 16). Su Ley Orgánica n° 1349 (original n° 68) modificada por las leyes 5814 y 6133 regula la administración y disposición de los bienes municipales como competencia del Concejo Deliberante (art. 20 inc. 22) y refiere a al plazo de uso exclusivo de los bienes públicos municipales (inc. 27); los prescribe como fuente de recursos municipales (art. 82 inc. 25) y limita además su embargabilidad provisoria (art. 84).

La Constitución de Santiago del Estero indica que los bienes municipales integran el patrimonio municipal (art. 221 inc. 4). Excluye al dominio municipal de la competencia de la Legislatura Provincial para donar bienes (art. 136 inc. 11). La Ley Orgánica 5590 del 24/03/1987, enumera los bienes municipales y menciona los bienes inmuebles; muebles; semovientes; créditos; los derechos y acciones, los bienes inmuebles fiscales; con excepción de los que la Provincia se hubiese reservado mediante ley (art. 102).

La Constitución de Tucumán prescribe que el patrimonio municipal se formará con el producido de los bienes de dominio municipal (art. 135 inc. 9). La Ley 5529 de Tucumán establece en el art. 53 que el patrimonio municipal se integra, entre otros, con los bienes inmuebles adquiridos por los municipios o asignados por las autoridades competentes (inc. a) y los bienes públicos: calles, veredas, paseos, parques, plazas, caminos, canales, puentes, cementerios y todo otro bien de obra pública municipal destinado para el uso y utilidad general, como así también todo bien que provengan de algún legado o donación y se halle sujeto a la conducción o carga de ser destinado a los fines mencionados y los demás que la provincia transfiera, inclusive por leyes especiales.

El régimen jurídico de los bienes nacionales, provinciales y municipales se establece en el Código Civil. Este distingue dos tipos: el dominio público y el dominio privado. El dominio público del Estado y las Provincias, conforme al art. 2339, se determina según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional. Los bienes que integran el dominio están enumerados en el art. 2340 que permite distinguir entre dominio público natural (mares territoriales, mares interiores, bahías, ensenadas, puertos y ancladeros, ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales, etc.) y el dominio público artificial (calles, plazas, caminos, canales, puentes y cualquier otra obra pública construida para utilidad o comodidad común, documentos oficiales de los poderes del

Estado). El art. 2341 establece que el uso de los bienes públicos estará sujeto a las disposiciones del Código Civil y las “ordenanzas generales o locales”, es decir, desde el derecho público provincial y municipal.

El artículo 2342 enumera los bienes privados de la Nación y las Provincias como son las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales de la República, carecen de otro dueño; las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas y sustancias fósiles.

Los bienes municipales están previstos en el art. 2344 y son aquellos que el Estado o las provincias ponen bajo el dominio de las municipalidades y su régimen de enajenación es determinado por leyes especiales.

De lo hasta aquí expuesto se advierte que tanto la Nación como las provincias y los municipios cuentan en su patrimonio con bienes cuya asignación en propiedad a uno u otro orden de gobierno depende del bloque constitucional local vigente en cada provincia y a los que deben agregarse las leyes nacionales que reservan para el Estado federal ciertos bienes (como sucede con los parques nacionales). El régimen jurídico está previsto en el Código Civil que distingue entre dominio público y privado. A su vez, existen normas locales que regulan el uso y varían según cada jurisdicción, pero que en definitiva determinan un régimen peculiar de protección legal que adquiere diferente intensidad porque tienen una finalidad que es la atención del bienestar general¹². Estas normas pueden ser nacionales, provinciales o municipales y la ejecución administrativa de sus disposiciones está a cargo de estos dos últimos órdenes de gobierno y sólo excepcionalmente corresponde a la Nación.

3.-Las competencias ambientales sobre los bienes estatales nacionales provinciales y municipales.

La titularidad del dominio no significa exclusividad en cuanto a la jurisdicción. En efecto, los bienes públicos y privados del Estado Nacional pueden encontrarse en jurisdicción provincial o municipal y en este caso se produce una interacción en la gestión entre la actuación de los tres órdenes de gobierno¹³. Existe una concurrencia de intereses (señalada en la causa “Corte Suprema de Justicia de Buenos Aires en la causa “Yane,

¹² Botassi, Carlos, “*Dominio y Jurisdicción. Competencia nacional, provincial y municipal*”, en *VVAA, Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, RAP, Buenos Aires, 2005, pp. 674/675 plantea el anacronismo de la distinción entre dominio público y dominio privado del Estado.

¹³ Esaín, José Alberto, *Competencias Ambientales. El sistema federal ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 427.

Salvador vs. Municipalidad de Gral. Alvarado” (voto del Dr. Negri), 14/11/2007) en la que se dictan normas legales por los tres órdenes de gobierno y deben hacerlas cumplir por medio de la autoridad administrativa o judicial que corresponda.

La concurrencia generada por el art. 41 CN produjo un cambio sustancial en la distribución de competencias normativas entre la nación y las provincias¹⁴. La cuestión no fue tratada en las Constituciones reformadas luego de 1994 (Salta, 1998, Santiago del Estero 2005 y Tucumán, 2006).

La reforma constitucional nacional, además, introdujo formalmente un orden de gobierno territorial autónomo como es el municipio (art. 123) que también concurre en la definición de la política ambiental y en la ejecución administrativa por lo que debe articularse su actuación en el derecho local. No debe olvidarse que los municipios cuentan con la potestad legislativa de ordenanza y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Promenade S.R.L. c/Municipalidad de San Isidro” (24/08/1989) señaló que son “como la ley”¹⁵. Este orden de gobierno cuenta con potestades para delimitar los derechos fundamentales con fines de bien común según lo señaló la Corte Suprema de Justicia de Buenos Aires en la causa “Yane, Salvador vs. Municipalidad de Gral. Alvarado” (voto del Dr. Negri), (14/11/2007).

Las constituciones del NOA asignan, además, a los municipios atribuciones sobre el medio ambiente con mayor o menor grado de precisión aunque, a diferencia de la Constitución de Neuquén de 2006, no replicaron el sistema de presupuestos mínimos y complementos respecto de los municipios.

El ambiente como título competencial presenta problemas en el nivel de definición. Es un título genérico se disgrega en numerosos componentes distribuidos en la Constitución Nacional a través de cláusulas objetivas y finalistas entre la nación y las provincias y, en las constituciones provinciales, entre las provincias y sus respectivos municipios. Cada bloque constitucional local¹⁶ presenta sus particularidades. Por ello, aunque pueden enunciarse principios generales, cada sistema de derecho público provincial exige un análisis específico.

Las relaciones entre los tres órdenes surgidos de la descentralización -Nación, provincia y municipio- se integran a través de una identidad de fines que no se confunden

¹⁴ Díaz Ricci, Raúl, “Competencias ambientales y federalismo en la Ley General de Ambiente y en las leyes ambientales del NOA”, en VVAA, *Articulación...*, ob. cit., pp. 97 y ss.

¹⁵ de la Vega de Díaz Ricci, Ana, “Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y en las Constituciones del NOA” en VVAA, *Articulación de competencias...*, ob. cit., pp. 84 y ss.

¹⁶ de la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Fac. de Derecho UCM- Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006.

y concurren a la satisfacción del bien general de la Nación en el que convergen los diferentes intereses. Se generan entonces relaciones competenciales de subordinación, participación, exclusión o concurrencia¹⁷, siguiendo el esquema federal clásico que se reproduce en las relaciones entre las provincias y sus municipios con diferentes matices según las particularidades de cada Bloque constitucional Local.

Aunque la regla es la competencia provincial y la excepción la federal, según el esquema residual que se desprende del art. 121 CN, a estos poderes residuales se oponen los poderes implícitos del gobierno federal necesarios para llevar adelante sus competencias constitucionales (art. 75 inc. 32 CN). Por precisos que sean los títulos competenciales se producen zonas grises en las que confluyen las Provincias invocando los poderes residuales y la Nación con los poderes implícitos a los que se suma la concurrencia ambiental. El deslinde competencial se torna complejo y conflictivo.

3.1. Ambiente, ordenamiento territorial y urbanismo. La normativa y su aplicación.

Su incidencia en los bienes estatales

La intervención de la Administración en las actividades que inciden en el ambiente se lleva a cabo mediante instrumentos regulatorios sustentados sobre vínculos y procedimientos iuspublicísticos. Por ello son inderogables por los sujetos privados y permiten la actuación coactiva del Estado¹⁸.

Son muy variados según la concepción política y el sector en el que se aplican. Así pueden ser la imposición de obligaciones positivas o negativas para limitar los derechos y las libertades económicas, la determinación de criterios o estándares, la prescripción de procedimientos complejos con participación de sujetos para la autorización, la restricción, la revocación de un derecho, una prestación forzosa, la imposición de un deber o la aplicación de una sanción, la promoción o fomento de una determinada actividad, etc.

Entre las actividades de intervención, la planificación medioambiental es una de las tareas más complejas porque depende de variables, a veces imprevisibles, que la

¹⁷ Ekmedkjian, Miguel Ángel: *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1999, 4º Ed., p. 341. También Bidart Campos, Germán José: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, T I, Buenos Aires, Ediar, Reimpresión, 1995, pp. 154/155. En la **subordinación** (Arts. 5, 31, 128 CN), prevalece el orden jurídico federal sobre los ordenamientos provinciales por lo que Constituciones Provinciales deben seguir las pautas fijadas por la Norma Fundamental Nacional y no pueden contradecirla. Las Provincias, dentro del ámbito competencial de las normas federales, deben aceptar la uniformidad de regulación y de ejecución impuesta por el Estado Central. El segundo tipo es la **participación provincial** en la formación de la voluntad del Estado mediante su presencia en el Senado. El tercero es el de **exclusión**, ya que existen ámbitos competenciales en los que la Nación o las Provincias tienen competencia exclusiva y excluyente. Un cuarto nivel es el de las relaciones de **concurrencia**, en las que el Estado Federal y los Estados provinciales ejercen atribuciones de modo simultáneo.

¹⁸ Hutchinson, Tomás, "Responsabilidad pública ambiental" en Mosset Iturraspe, Jorge, Hutchinson, Tomás y Donna, Edgardo Alberto, *Daño Ambiental*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1999, T. I., p. 252.

dificultan. Exige una contemplación sistémica de los fenómenos que repercuten sobre ellos y de las medidas para combatirlos¹⁹: Estos aspectos se enfrentan una y otra vez con lagunas en los conocimientos y en las posibilidades de valoración, las que se denominan bajo el concepto de “riesgo”: sus sinergias pueden ser incontrolables y los efectos a largo plazo pueden amenazar la existencia de las generaciones futuras y la capacidad de regeneración de la naturaleza.

El desarrollo de la Constitución mediante la legislación y la intervención administrativa consiste siempre en un juicio de prelación y ponderación: qué interés prevalece, y hasta qué punto, sobre los demás en cada conflicto concreto, y como equilibrarlos entre sí. El juicio de prelación corresponde primeramente al legislador democrático cuya tarea es más compleja en lo ambiental por su ya señalada potencialidad expansiva.

Es una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional de los recursos. La más importante planificación con repercusión ambiental es la urbanística en la que, como se señaló, el papel fundamental está en cabeza de los municipios que la regulan a través de la ordenanzas.

El poder de policía está reconocido con relación a las provincias y a los municipios en la Constitución Nacional²⁰, al establecer que “las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos (de utilidad nacional), en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”. Aparece mencionado en las Constituciones Provinciales en forma genérica²¹ y también de modo específico sobre ciertas materias²² como la preservación de los bosques²³, los testimonios culturales²⁴, la salud²⁵ y como competencia municipal²⁶.

El ambiente como título competencial presenta dificultades por la variedad de títulos que involucra, sobre los cuales se han intentado algunas descripciones²⁷ en las que se ponen de manifiesto materias y técnicas de derecho privado (competencia nacional) y de derecho público (competencias reservadas a las provincias y municipios o concurrentes).

¹⁹ Schmidt-Assmann, Eberhardt, *La Teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Trad.: Mariano Bacigalupo y otros, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 176.

²⁰ Art. 75, inc. 30

²¹ Constituciones de Jujuy, art. 137 como función del Gobernador de la Provincia y como función legislativa en la Constitución de Santiago del Estero, art. 136, inc. 26.

²² También está previsto en materia laboral en las Constituciones de Catamarca, art. 58, de Jujuy, Arts. 52, 55 y 58 (trabajadores mineros), de Salta, art. 20 y de Santiago del Estero (1998), art. 20, profesional en la Constitución de Tucumán, art. 40 inc. 10 y notarial en la Constitución de Santiago del Estero, art. 190 inc. 11, a cargo del Superior Tribunal de Justicia.

²³ Constitución de Salta, art. 84 y de Santiago del Estero, art. 132 inc. 28.

²⁴ Constitución de Jujuy, art. 65.

²⁵ Constitución de Tucumán, art. 146.

²⁶ Constitución de Catamarca, art. 252, inc. 13) b) y de Tucumán, Arts. 134 inc. 12 y 135 inc. 2.

²⁷ Entre otros, Rosatti, H. D.: *Derecho Ambiental...*, ob. cit., p. 102 y ss., Pigretti, Eduardo A.: *Derecho Ambiental Profundizado*, Buenos Aires, La Ley, 2004, p 20 y ss.

Abarca bienes materiales e inmateriales, conductas o actividades humanas, instituciones jurídicas y nociones derivadas de otras ciencias. La descentralización de competencias que supone el sistema federal, las exigencias democráticas y participativas que lo sustentan hacen necesaria la dilucidación del contenido material y finalista que acarrea cada título competencial para definir la responsabilidad de las diferentes instancias territoriales. En esta tarea se producen numerosas situaciones concurrenciales y zonas grises por la variedad comprensiva del ambiente. Esa virtualidad expansiva potencia las dificultades de la división horizontal y vertical del poder²⁸.

Existen títulos municipales específicos como el urbanístico, el planeamiento territorial, la clasificación del suelo o los servicios públicos relacionados con los residuos que frecuentemente quedan absorbidos por la materia ambiental. No obstante estar reconocidos constitucionalmente como competencia de los municipios, quedan sujetos al condicionamiento de la actividad normativa provincial o nacional²⁹.

El ordenamiento territorial como instrumento de política y gestión ambiental tiene una definición más amplia que el urbanismo y el uso del suelo³⁰. No se circunscribe a las

²⁸ De la Vega, "Las competencias...", ob. cit., p. 79

²⁹ La Ley de Presupuestos mínimos de gestión de residuos domiciliarios (ley 25 916) es un ejemplo de la incidencia sobre estos servicios que, como en el caso de Tucumán son prestados por los Municipios. La Provincia de Tucumán, mediante 7622 del año 2005 y su modificatoria 7874 publicada el 08/02/2007 (El Poder Ejecutivo había modificado el 01/09/2006 mediante Decreto de necesidad y urgencia a la ley 7622, pero fue reemplazado por la ley citada) establece como competencia municipal la recolección de residuos domiciliarios y atribuye a la Provincia la disposición final, sin que se mencionen los presupuestos mínimos nacionales no obstante haberse sancionado con posterioridad a éstos. La jurisprudencia sobre este punto varía en cada Provincia. En Tucumán, con anterioridad al dictado de las leyes citadas se excluyó la responsabilidad de la Provincia sobre la disposición final de los residuos sólidos urbanos realizada por la Municipalidad de San Miguel de Tucumán en autos "Fundación Planeta vs. Transportes 9 de Julio S.A. sobre amparo", Sentencia del 28 de Junio de 1991, Juzgado Civil y Comercial Común de la VII Nominación. En Salta, en la causa Asociación de Clínicas y Sanatorios Privados Provincia de Salta c. Provincia de Salta, Fallo de Fecha 05712/200 (*La Ley 2006-C*, 226, con nota de Luis Martínez y Mariana Catalano – *La Ley. NOA 2001*, 615) la Corte Suprema de Justicia de Salta estableció la competencia provincial y excluyó la municipal respecto de los residuos patológicos; en la Provincia de Buenos Aires, la disposición final de Residuos Sólidos Urbanos fue declarada competencia provincial por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Municipalidad de La Plata c/Provincia de Buenos Aires" de fecha 28/05/2002 (*La Ley 2002-F*, 483). La intersección de competencias provinciales y municipales en materia urbanística quedó también de manifiesto en la Sentencia de la Suprema Corte de Buenos Aires en la causa "Sociedad de Fomento de Cariló vs. Municipalidad de Pinamar" de fecha 29 de mayo de 2002, en *Jurisprudencia Argentina*, 2002-IV, Suplemento del Fascículo n° 2 pp. 61 y ss y los comentarios de Botassi, Carlos A.: "Amparo por omisión legislativa: la preservación ambiental del Parque Cariló", pp. 68/71 y de Cafferatta, Néstor A.: "En defensa del paisaje", pp. 71/77. La relación entre urbanismo y medio ambiente puede verse en Pereiro De Grigaravicius, María D.: "Daño ambiental en el medio ambiente urbano" en *Jurisprudencia Argentina*, 2005-IV, Fascículo n° 9, pp. 35/41.

³⁰ Walsh, Juan Rodrigo, "El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental", *La Ley 2005-D*, 1085. En la doctrina española intenta distinguirse entre urbanismo y ordenación del territorio. El urbanismo estaría referido a la actuación administrativa instrumentada a través del planeamiento municipal para ordenar la ciudad en sentido estricto, y a fijar los usos y actividades en el suelo; sería una actividad principalmente jurídica que afecta a los particulares en cuanto limita el derecho de propiedad y se refiere, en especial al suelo. La ordenación del territorio, en cambio, sería una actividad política y técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica el desarrollo equilibrado de las economías regionales, la mejora de la calidad de vida

restricciones administrativas al derecho de propiedad sino que comprende una concepción dinámica del ordenamiento territorial orientado al desarrollo económico equilibrado o la promoción de las economías regionales, la inversión pública y privada en infraestructura y equipamiento.

Es, además, un instrumento que abarca no sólo lo urbano sino también rural e integra también las materias hasta ahora comprendidas en los Códigos de Rurales provinciales. Debe tenerse presente, además, que la definición del municipio como orden de gobierno territorial no tiene el mismo alcance en todas las provincias: en algunas se circunscribe al ámbito urbano, en otras a ámbitos urbanos y rurales, por lo que las competencias y problemáticas no son iguales.

Existe una estrecha vinculación entre el ordenamiento territorial y la evaluación de Impacto ambiental prevista en el art. 8 inc. 2 de la LGA ya que una refiere al diseño de la política ambiental y la otra a la aplicación práctica. Esta vinculación es más intensa cuando se trata de evaluar los efectos acumulativos de múltiples proyectos o cuando las sinergias entre diferentes actividades pueden ocasionar consecuencias ambientales difíciles de imputar a un proyecto o emprendimiento particular. La cuestión empieza a vislumbrarse en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo.”, del 26/03/2009 a propósito de los permisos para desmonte.

El ordenamiento ambiental es una actividad de planificación de naturaleza normativa que involucra necesariamente la articulación entre los órdenes de gobierno competente como lo pone de manifiesto el art. 9 de la LGA, según el cual “desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.”.

La participación de los municipios en el COFEMA se instrumenta a través de las provincias, situación derivada de las características del sistema argentino por cuanto los municipios no son sujetos de la relación federal. Pero, no siempre participan en los

y el medio ambiente y la fijación de prioridades y uso sobre el territorio; se trataría de una actividad jurídico política mediante planes y directrices no vinculantes, en los que se aplican criterios públicos de tipo económico y social, afecta a los agentes públicos y se refiere sobre todo a los recursos naturales. Sin embargo advierte Parejo Alfonso, L.: “Algunas reflexiones sobre las cuestiones centrales de la ordenación territorial”, en VVAA, *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sustentable*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2004, p. 80, que existe una cuasi identificación entre uno y otro título que además producen intersecciones con la cuestión ambiental. La racionalidad del uso del territorio y del suelo contribuye necesariamente a la protección del medio ambiente.

organismos provinciales que asesoran o deciden las cuestiones provinciales.

La definición de la política ambiental es competencia escalonada y complementaria de los tres órdenes de gobierno ya que cada uno define de manera escalonada y complementaria la política ambiental para ese lugar³¹. La gestión administrativa corresponde a las provincias y a los municipios y sólo excepcional y subsidiariamente a la Nación en los casos de conflictos complejos. Son técnicas de intervención que se traducen en el denominado poder de policía, fomento o servicios públicos³²

Ahora bien, señala Esaín³³ que en el orden municipal es donde se deciden mejor las soluciones para asegurar la protección del ambiente. La intervención provincial sólo procede cuando la complejidad o la envergadura de los problemas exigen medios económicos o técnicos de los que no dispongan los municipios.

Por otro lado, es necesario vincular el poder de policía con la titularidad dominial estatal. La jurisdicción habitualmente se considera asignada al titular del dominio, pero existen circunstancias exógenas a la propiedad estatal misma por las cuales se deben someter a la policía y jurisdicción de otro orden de gobierno³⁴. Esto sucede excepcionalmente con los bienes provinciales y municipales respecto de la competencia del Estado Nacional. En cambio, el principio es el inverso en el caso de los bienes nacionales que por impero del art. 124 CN se encuentran sometidos al poder de policía local, en tanto no interfiera con sus fines. Existen supuestos, sin embargo en que los fines de la propiedad nacional coinciden con la protección ambiental como es el caso de los parques nacionales, en los cuales, las competencias provinciales y municipales quedan extremadamente reducidas frente a los parques nacionales en los que la utilidad nacional es precisamente la ambiental, por lo que la concurrencia e intervención provincial en esas áreas es muy escasa³⁵.

Salvo estos supuestos, es deseable que el Estado Nacional se someta al poder de policía provincial. Sin embargo, no siempre es así: los planos de obra en inmuebles de propiedad nacional no son aprobados por los municipios ni son tenidas en cuenta las normas urbanísticas para proyectar las actividades

3.2.Las competencias propias y concurrentes entre la Nación, las provincias y los municipios para la normación y gestión según el bloque constitucional local.

En las Constituciones Provinciales del Noroeste la materia ambiental aparece con

³¹ Esaín, José A., *competencias...*, ob. cit., p. 427.

³² De la Vega de Díaz Ricci, Ana,

³³ Esaín, José A., *Competencias...*, ob. cit., p. 429

³⁴ Botassi, Carlos, "*Dominio y Jurisdicción..*", ob. cit., p. 675.

³⁵ Esaín, José A., *Competencias...*, ob. cit., pp. 541.

diferentes conceptos. En todas ellas Constituciones del Noroeste está previsto entre los derechos y garantías, como así también el mandato a las autoridades de adoptar las medidas necesarias para la preservación.

Por ejemplo, la Constitución de Catamarca establece la atribución del Poder Legislativo Provincial de elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural, asegurando la preservación del medio, manteniendo la interrelación de sus componentes naturales y regulando las acciones que promuevan la recuperación, conservación y creación de sus fuentes generadores³⁶.

La Constitución de Jujuy establece que corresponde a la Legislatura dictar leyes de preservación de los recursos naturales y del medio ambiente, de protección de especies animales y vegetales útiles o autóctonas; de forestación y reforestación³⁷. En ambas constituciones, en principio, la regulación ambiental como condicionamiento o restricción de derechos o imposición de cargas está reservada a la ley.

La Constitución de Salta señala que la Provincia debe dictar una ley general de recursos naturales que prevea los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sanciona los actos u omisiones que los contraríen³⁸.

La Constitución de Santiago del Estero establece que la Provincia debe dictar una ley general de recursos naturales que prevé los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sancionan los actos u omisiones que los contraríen y dictar disposiciones para preservar los bienes naturales, estableciendo la adecuada protección del equilibrio ecológico y medio ambiente, sancionando los daños y destrucciones³⁹.

La Constitución de Tucumán menciona a “los medios legales” que debe arbitrar la Provincia para proteger la pureza del ambiente preservando los recursos naturales, culturales y los valores estéticos que hagan a la mejor calidad de vida, para la prohibición del depósito de materiales o sustancias de las consideradas basura ecológica. Prohíbe el ingreso de residuos peligrosos y radiactivos al territorio provincial, propiciando mecanismos de acuerdos con el Estado Nacional, con otras provincias, o con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estados extranjeros e instituciones privadas, con el objeto de crear sistemas de tránsito, tratamiento y/o disposición final de los mismos. Del mismo modo establece que se “reglamentará” la producción, formulación, comercialización y uso de productos químicos, biológicos y alimenticios de acuerdo a las normas vigentes en la materia y a los códigos de conducta internacional. Exige que las soluciones prácticas a

³⁶ Art. 110 inc. 22.

³⁷ Art. 123 inc. 25.

³⁸ Art. 80.

³⁹ Art. 104 complementada con Art. 136 inciso 34.

adoptarse en materia ambiental respeten las reglas de la expropiación⁴⁰.

Las Constituciones Provinciales del Noroeste no son uniformes en la atribución de competencias municipales sobre el medio ambiente. Aunque las constituciones de Catamarca⁴¹, Salta⁴², Tucumán⁴³ y Santiago del Estero⁴⁴ prevén este título competencial, está sujeto a la determinación de la ley provincial –es el caso de Tucumán- o se asigna a los municipios “sin perjuicio” de las atribuciones provinciales. Se trata de una atribución de tipo más bien residual y sujeta a que la Provincia no ejerza sus facultades o a que delimite la actuación municipal mediante una ley.

La Constitución de la Provincia de Jujuy asigna a los municipios, conforme lo establezca la Constitución o la ley la planificación, gestión y ejecución del desarrollo y ordenamiento urbano, zonificación, parquización, forestación, reforestación, estética edilicia, pavimentación, conservación de la vía pública urbana, desagües, construcción y seguridad de edificios y otras obras⁴⁵.

La Constitución de Salta establece como competencia municipal “con arreglo a la ley o la Carta Orgánica”, la relativa al urbanismo, higiene, salubridad y moralidad; como así también a la protección y promoción del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental, tendiendo al desarrollo sostenible y la cooperación con la Provincia o la Nación en asistencia social, salud pública, preservación del medio ambiente y recursos naturales⁴⁶.

Las Constituciones de Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán⁴⁷ de modo genérico señalan el título ambiental, remitiéndolo a la ley y “sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Provincia”. Las competencias municipales definidas por cláusulas tan genéricas se limitan por la cláusula “sin perjuicio” y los “poderes inherentes” provinciales, remitiendo a las leyes la concreta configuración que dependerá no sólo de la Ley o la Carta Orgánica –en el caso de la Provincia de Santiago del Estero- sino de leyes sectoriales ordinarias.

Las restantes Normas Fundamentales contienen títulos más precisos, en particular los relativos al urbanismo y la ordenación territorial, paisaje, y polución ambiental (en el caso de la de Salta), parquización, forestación, reforestación, estética edilicia, pavimentación,

⁴⁰ Art. 41 incs. 1, 2, 6 y 7.

⁴¹ Art. 259 inc. 9.

⁴² Art. 176 inc. 9.

⁴³ Los artículos 41 inc. 11 y 34 inc. 16 generan un doble estatuto competencial para los Municipios: las leyes ambientales provinciales y las leyes de municipalidades lo que subordina a aquellos al legislador local.

⁴⁴ Art. 219 inc. 7.

⁴⁵ Art. 189.

⁴⁶ Art. 176, incs. 9 y 15.

⁴⁷ Catamarca, Art. 252 inc. 8, Santiago del Estero, Art. 219 inc. 7 y Tucumán, Art. 134 inc. 4 ap. 7.

conservación de la vía pública urbana, desagües (en la jujeña). No obstante también están remitidos a la Carta Orgánica y las leyes provinciales. En caso de conflicto con las atribuciones provinciales deberá estarse al sistema de fuentes que cada Constitución establezca.

La Constitución Salteña establece con relación a los municipios y sus competencias ambientales la cooperación con la Provincia o la Nación (art. 176, inc. 15) y las Constituciones de Tucumán y Jujuy⁴⁸ establecen específicamente la colaboración con otros organismos o niveles territoriales en la materia ambiental.

Las de Catamarca, la de Jujuy, Salta y Santiago del Estero⁴⁹ prescriben la función social de la propiedad aunque no la vinculan directamente con la protección del medio ambiente. No obstante, las Normas Fundamentales de Salta y de Santiago del Estero⁵⁰ las vinculan con disposiciones referidas al aprovechamiento de la tierra y el uso de las aguas.

Todas estas disposiciones deben ser analizadas a la luz de la LGA y sus herramientas fundamentales, entre ellas el ordenamiento territorial.

4.-La articulación de competencias concurrentes

4.1.-Los principios de solidaridad, subsidiariedad y proporcionalidad.

La descentralización de competencias del sistema federal supone la combinación de varios principios que adquieren singular importancia no sólo para el deslinde competencial sino también para la articulación de las competencias, ellos son los principios de solidaridad, subsidiariedad y proporcionalidad.

El principio de solidaridad⁵¹: articula los intereses generales y particulares equilibrando la unidad del Estado y la diversidad o pluralidad de los entes territoriales autónomos. No está previsto expresamente en la Constitución Nacional pero surge de modo implícito del *pactum foederis* (Preámbulo y Art. 1) y suele denominárselo como lealtad federal⁵². Los mecanismos derivados de este principio para preservar la descentralización del poder fueron señalados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la causa “Líneas de Transmisión del Litoral S.A: (LITSA) c/ Corrientes, provincia de s/Acción Declarativa” (18/11/1999).

El principio de subsidiariedad se expresa en materia de distribución y ejercicio de

⁴⁸ Arts. 36 inc. 2) y 22 inc, 2 b respectivamente.

⁴⁹ Constitución de Salta, art. 80 y de Santiago del Estero, Art. 104.

⁵⁰ Salta, Arts. 81 y 83 y Santiago del Estero, Arts. 108, 109 y 111.

⁵¹ Díaz Ricci, Raúl, “La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático”, *El Derecho –Suplemento de Derecho Administrativo*, 30/11/2005, p. 1 a 6 y *Las relaciones gubernamentales de cooperación*, Ediar, en prensa, 2009.

⁵² Frías, Pedro, “EL Federalismo en la Reforma Constitucional”, *La Ley 1994-d*, 1222.

competencias en el sentido de que la gestión de los asuntos públicos debe efectuarse en el orden de gobierno más próximo al ciudadano⁵³. Por un lado, impide al orden superior intervenir o asumir competencias del inferior y, por otro, el superior debe intervenir para auxiliar al inferior cuando éste carece de capacidad institucional suficiente para alcanzar por sí mismo sus fines⁵⁴.

Tampoco está previsto de modo nominal en la Constitución Nacional y ni en la mayoría de las normas fundamentales provinciales del NOA. Subyace en el sistema y gravita en todo el ordenamiento jurídico. La inclusión de la autonomía municipal en el art. 123 de la Constitución Nacional restringe la autonomía provincial y profundiza el principio de descentralización porque lo inserta en la organización institucional de las provincias⁵⁵ exigiendo un tercer nivel de gestión política próxima a los ciudadanos. Prevén expresamente el principio las constituciones de Neuquén (Art. 154) y Tierra del Fuego (173 inc. 16).

El principio de proporcionalidad cuenta con amplios desarrollos jurisprudenciales y doctrinales sobre la restricción de derechos en materia de policía. Nada impide aplicarlo a las competencias territoriales, conforme los antecedentes que se verifican en la Unión Europea en el tratado constitucional (art. I-11)⁵⁶.

La proporcionalidad alcanza una significación especial en la materia ambiental. Por un lado, para evaluar la intensidad de las cargas que impone a los particulares la protección complementaria que establezcan las provincias⁵⁷.

Por otro, para analizar la intensidad del ejercicio de competencias entre la nación, la provincia y los municipios. Esto exige medir el ajuste de cada norma a la consecución de los fines propios del respectivo orden territorial y establecer su razonabilidad. Desde la proporcionalidad debe evaluarse el alcance de los presupuestos mínimos nacionales con relación a la potestad normativa complementaria que corresponde a las provincias y el de la regulación provincial respecto de la potestad normativa municipal. El juicio de proporcionalidad aporta un mecanismo jurídico preciso con relación a las cláusulas genéricas de competencias municipales previstas en las constituciones provinciales, a la asunción de atribuciones por la provincia y al empleo de las técnicas de delegación,

⁵³ De la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La autonomía...*, ob. cit., pp. 151/160. También, Esaín, José, *Competencias...*, ob. cit., p. 410.

⁵⁴ Barnés, "Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución", en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, Madrid, 1997

⁵⁵ Barrera Buteler, Guillermo, , *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 296/297.

⁵⁶ García Roca, Javier, "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad: un desarrollo constitucional pendiente", AAVV, *La difesa delle autonomie locali*, Cur. Giancarlo Rolla, Giuffrè, Milán, 2005, pp. 68/70.

⁵⁷ Esaín, José A., *Competencias...*, ob. cit., pp. 261/262.

participación, auxilio, coordinación y cooperación con la nación.

La proporcionalidad es aplicable tanto para la asignación de competencias normativas como para la ejecución de las normas ya dictadas.

El principio de proporcionalidad⁵⁸, impone que el orden de gobierno superior, en el uso de sus competencias, no invada injustificadamente el espacio competencial reservado al inferior. Cuando se ejercen competencias concurrentes los órdenes superiores deben hacerlo con la menor intensidad posible. Mediante el test de idoneidad se garantiza que la medida resulte coherente entre medios y fines y no tenga un mero contenido obstativo de las funciones locales. Por el test de necesidad, se establece que la medida adoptada sea la menos dañina con relación al régimen de autonomía provincial o municipal. Por el test de proporcionalidad estricta, se analiza el alcance de los beneficios obtenidos con la medida provincial o nacional, frente al perjuicio que se causa a los intereses provinciales o municipales, según el caso.

La LGA (art. 4º) define los principios “de equidad intergeneracional” y “de subsidiariedad” pero referidos a relación entre el Estado y los particulares⁵⁹ y no como articuladores de competencias entre órdenes gubernamentales. Tampoco los prevén las normas provinciales en este último sentido, pero, como se señaló, son consubstanciales al sistema federal de gobierno, sustentado sobre tres ordenes de gobierno territorial en los que se reparte el poder del Estado, consagrado en los arts.1, 5 y 123 de la Constitución Nacional. Por su aplicación, los municipios y las provincias deben estar en condiciones de ejercer la competencia por sí mismos mediante regulaciones mínimas, dotación de medios económicos e instrumentos jurídicos. Además, suponen la determinación de las competencias que son concurrentes entre los tres órdenes de gobierno según el bloque constitucional local.

Luego, frente a los supuestos concurrenciales, es necesario articular la actuación mediante la participación, cooperación, auxilio y coordinación. El deslinde conceptual de estos criterios jurídicos es discutido en la doctrina comparada y son escasos los desarrollos en la doctrina argentina. Por ello, en la práctica se produce un uso terminológico impreciso⁶⁰. Se encubren, en ocasiones, delegaciones ascendentes del ejercicio de las competencias abiertamente inconstitucionales porque las vacían de

⁵⁸ Según propone Ortega, Luis, “Autonomía local y subsidiariedad europea”, AAVV, *Anuario del Gobierno Local 1996*, Dir. Font y Llovet, Tomás, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 625 y “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”, en AAVV, *Anuario del Gobierno Local 1997*, Dir. Font y Llovet, Tomás, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 111 para la articulación de competencias territoriales en la doctrina española.

⁵⁹ Cafferatta, Néstor, “Principios de Derecho Ambiental”, *Jurisprudencia Argentina, Fascículo 11, 2006-II*, 14/06/2006, p. 10.

⁶⁰ Díaz Ricci, Raúl, “La cooperación...”, ob. cit., p. 3 y en *Las relaciones...*, ob. cit..

contenido.

Mediante una adecuada instrumentación de las técnicas de ejercicio competencial es posible reorientar el federalismo dual argentino hacia el horizonte del federalismo de cooperación con la inserción de los municipios autónomos. Esta perspectiva sistémica es un valor estratégico para el desarrollo institucional, económico y social de los municipios, las provincias y del Estado en una realidad en la que las esferas competenciales propias y exclusivas se desdibujan en la concurrencia⁶¹.

Los procedimientos de articulación competencial adquieren significación en el ordenamiento territorial. Permiten a la nación, las provincias y los municipios preservar la titularidad y el ejercicio de sus competencias frente a la fuerza expansiva y centralizadora de lo ambiental. Tienen diferente significación y efectos que se analizan seguidamente.

4.1.1.Participación: Se produce cuando un órgano es llamado a informar u opinar dentro de un proceso de decisión que corresponde a otro. Puede estar previsto por el ordenamiento con carácter obligatorio o sujeto al criterio del órgano decisor. Sólo en el primer caso es un mecanismo descentralizador porque garantiza que el participante sea oído en la toma de decisiones. No obstante, es una mínima y embrionaria manifestación de la subsidiariedad porque participar no es tomar decisiones⁶²

En el ejercicio de competencias ambientales este mecanismo se manifiesta con el requerimiento de informes a otros órdenes gubernamentales territoriales en forma previa a la toma de decisión. No debe confundirse con la “participación social” prevista en el art. 2 inc c) de la LGA cuyo alcance involucra personas o grupos con intereses sectoriales, colectivos u homogéneos. El principio de participación de los órdenes de gobierno se sustenta en que gestionan cometidos de bien común que son su causa y finalidad.

Los principios de solidaridad y subsidiariedad inherentes al federalismo exigen que el ordenamiento territorial urbano se regule y gestione en el orden municipal cuando sus efectos se circunscriben a esa jurisdicción. Sin embargo, cuando la excede, las normas deben ser realizadas por la provincia asegurando la participación obligatoria del municipio en el procedimiento a través de dictámenes e informes.

4.1.2. Colaboración: En sentido amplio comprende tres manifestaciones funcionales: la ayuda o auxilio, la coordinación y la cooperación. El principio de colaboración en sentido amplio⁶³ impone a los distintos órdenes de gobierno el deber de cumplir con

⁶¹ Castorina de Tarquini, María Celia, “El Federalismo”, actualizado por María Gabriela Ábalos, en *VVAA, Derecho Público Provincial y Municipal*, 2º Ed. , La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 122.

⁶² García Roca, Javier, “Un bloque constitucional...”, ob. cit., p. 26/29.

⁶³ Alberti Rovira, Enoch, “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, nº 14, año (5 mayo-agosto 1985), García Escudero Márquez, “Parlamento y cooperación”, en *Rev. de Estudios Autonómicos*, nº 1, (enero-junio 2002),

algunas prestaciones o servicios recíprocos para la práctica eficaz de sus atribuciones. No previsto expresamente por la CN surge implícito del Preámbulo y de la forma federal de Estado adoptada en el art.1⁶⁴.

En este sentido puede interpretarse el Art. 9 de la LGA según el cual el ordenamiento ambiental se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias y de estas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación a través del COFEMA ; el objetivo previsto en el art. 2 inc. j) de la LGA de establecer un “Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional”; el principio de “cooperación” enumerado en el art. 4 según el cual “los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”; la “coordinación interjurisdiccional” y la “concertación” prevista en el art. 9 para el ordenamiento territorial, en el art. 15 para la educación ambiental; y el sistema federal ambiental establecido en el art. 23 y 24.

Las técnicas de colaboración exigen una diferenciación porque no todas tienen los mismos efectos en la el ejercicio de las competencias.

4.1.2.1. Ayuda o auxilio: es el deber jurídico-constitucional de ayuda entre las instancias nacional y provincial, de las provincias entre sí, de éstas con los municipios y de éstos entre sí. Se manifiesta, por ejemplo, en los deberes-facultades de solicitar recíprocamente información o comunicación entre los distintos órdenes de gobierno, de prestar asistencia para el ejercicio eficaz de sus propias potestades, de brindarse auxilio para la ejecución fuera de su jurisdicción y de reconocer la validez de los actos de cada orden. La técnica jurídica es el requerimiento que es la solicitud formal de colaboración de un ente interesado a otro, consistente en una acción positiva y necesaria para el eficaz cumplimiento de las atribuciones del requirente.

Aplicado al ordenamiento ambiental permite que los municipios lo decidan con la ayuda de técnicos provinciales o nacionales cuando su capacidad de gestión institucional es insuficiente.

4.2.1.2. Coordinación. Posibilita que una de las partes de la relación gubernamental –

INAP, Madrid, 2002. Colaboración y cooperación son usados como sinónimos, aunque la doctrina española se ha esforzado por diferenciarlos: Menéndez Rexach, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982.; Muñoz Machado, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1982, p. 223; Santolaya Machetti, Pablo, *Descentralización y Cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 34 y ss Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1/2. 10ª ed. Madrid, (1994), p.41.

⁶⁴ Díaz Ricci, Raúl, “La cooperación...”, ob. cit., p. 3 y en *Las relaciones...*, ob. cit..

comúnmente el poder central- intervenga con competencia propia en el ejercicio de atribuciones ajenas –por lo general de los otros órdenes de gobierno-. Se caracteriza por la superioridad del coordinador sobre el coordinado o “poder de dirección”; una limitación del ejercicio de las competencias de las provincias o municipios coordinados que no vulnere la garantía constitucional de la respectiva autonomía; la habilitación al ente coordinador por la Constitución, la ley o un convenio; la necesidad de mecanismos, técnicas e instrumentos para integrar la diversidad de los subsistemas dentro del conjunto; y la planificación sectorial o por áreas.

Pueden distinguirse dos técnicas: a) técnicas normativas: son leyes convenio o leyes sobre competencias concurrentes entre la nación y las provincias o entre éstas y los municipios, en materias como la planificación general o sectorial en el medio ambiente, etc.; b) técnicas ejecutivas se instrumentan mediante la creación de órganos mixtos de coordinación, multilaterales –consejos federales, consejos provinciales- o bilaterales - coordinación entre órganos-.

En la Argentina suele confundirse la coordinación con la delegación ascendente. Las leyes convenio y las leyes de adhesión (pactos federales tributarios y previsionales) vacían las competencias provinciales remitiéndolas a la nación. El gobierno federal impone las condiciones y ejerce las competencias sine die ante la pasividad de las provincias en recuperarlas.

La coordinación intergubernamental ambiental no está mencionada de modo general como técnica de armonización del ejercicio competencial entre el nivel federal y los niveles provinciales pero se instrumenta en el art. 41 de la Constitución Nacional con las leyes de presupuestos mínimos nacionales y sus complementarias provinciales.

Una expresión de este principio es el de “congruencia” definido por la LGA en el art. 4 según el cual “La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley.”.

El ordenamiento ambiental previsto como presupuesto mínimo tienen un efecto centralizador porque la competencia estaba reservada a las provincias y ahora queda condicionada por el “piso” que fija la nación. No obstante, por el principio de subsidiariedad su instrumentación debe realizarse en los órdenes gubernamentales competentes más próximos al ciudadano.

4.2.1.3. Cooperación. Este posibilita a dos instancias públicas el ejercicio mancomunado e interdependiente de sus respectivas atribuciones. Se cumple en un único proceso de decisión. El ejercicio mancomunado distingue a la cooperación del auxilio y la coordinación, ya que en éstos las competencias se ejercen en forma alternativa, aun

cuando recaigan sobre la misma materia. En la cooperación, en cambio, la competencia se ejerce conjuntamente a través de acciones conjuntas llevadas a cabo por órganos creados para tales objetivos o por procedimientos conjuntos, en los que las partes participan en un pie de igualdad. En general es voluntaria y se instrumenta por acuerdos o convenios. Excepcionalmente puede ser exigida constitucional o legalmente.

La cooperación favorece a la descentralización porque fortalece la autonomía de las provincias y de los municipios, mantiene sus responsabilidades sobre asuntos que, de otro modo, se verían privados de ejercer o ejercerían ineficientemente y refuerza la integración política. No obstante, es escasamente estudiado por la doctrina jurídica argentina.

No está expresada en la Constitución Nacional pero surge del ya señalado principio de lealtad federal o institucional (Preámbulo, art. 1). Algunas constituciones provinciales mencionan los vocablos colaboración, coordinación y cooperación como criterios de la acción del gobierno provincial en sus relaciones con sus municipios, el Estado federal y las otras provincias. Evidencian la voluntad de reconducir el ejercicio de sus competencias y detener el sistemático vaciamiento de sus atribuciones por delegación ascendente.

Los rasgos de la cooperación se advierten en la configuración del Consejo Federal de Medio Ambiente (Cofema) y del Comité interjurisdiccional para la Gestión de la Cuenca Salí Dulce. El primero de ellos es un órgano que, por el Art. 9 de la LGA, está destinado a la definición del ordenamiento territorial para todo el país. El segundo para la definición de la gestión de la cuenca, cuestión que indudablemente encuadra en el ordenamiento territorial.

La cooperación es un mecanismo que permite la participación y decisión de los órdenes de gobierno con competencias vinculadas a los aspectos que deben ser considerados para el ordenamiento ambiental y que están enumerados en el art. 10 de la LGA.

4.3.-Las técnicas de articulación en las normas generales de ambiente del NOA.

4.3.1. El régimen catamarqueño.

Catamarca no cuenta con una ley provincial ambiental y que su constitución es anterior a la reforma de 1994, aunque contiene normas relativas a la protección de ambiente (arts. 1, 110 inc 18 y 22), y establece la competencia ambiental de los municipios (art. 252 inc. 9).

La falta de una regulación general torna exigibles los presupuestos mínimos nacionales

relativos al ordenamiento territorial La articulación de las competencias provinciales con los municipios hace necesario recurrir a los principios y técnicas ya citados para evitar la afectación de la autonomía municipal garantizada en el art. 244 de la Constitución de Catamarca. Ésta contiene normas sobre auxilio técnico y económico de la provincia a los municipios (arts. 261) directamente aplicables para garantizar la subsidiariedad en el ordenamiento territorial.

4.3.2.El régimen jujeño

La Ley de Ambiente de Jujuy n° 5063 en el art. 4 prevé entre sus objetivos la “coordinación de políticas, programas y actividades relacionadas con los diversos aspectos que son objeto de regulación por esta Ley y que desarrollen los distintos organismos provinciales y municipales competentes”.

Los municipios cuentan con un representante por cada cuatro zonas geográficas en el Consejo Provincial de Medio Ambiente que es el organismo asesor de la autoridad de aplicación provincial, en lo que puede configurarse como una técnica de cooperación. La intervención del municipio en los temas que se relacionan con sus competencias se refuerza con la participación obligatoria de sus autoridades. Esta participación también está prevista para las cuestiones vinculadas al paisaje (art. 122), uso del suelo en los planes de urbanización (98 inc. d), la gestión de residuos (art. 130).

Los mecanismos de colaboración previstos son respetuosos de las competencias garantizadas a los municipios autónomos en la Constitución de Jujuy (art. 178).

4.3.3.El régimen salteño

La constitución salteña experimentó reformas luego de 1994 pero no se adaptó nominalmente al art. 41 de la Constitución Nacional. Sin embargo, las previsiones de la Ley de Ambiente n° 7070 articulan las competencias entre la provincia y sus municipios al modo del sistema de presupuestos mínimos y complementos.

En efecto, el art. 18 establece que “las normativas dictadas por los Municipios con arreglo a las competencias reconocidas en la Constitución Provincial, se ajustarán a los principios y derechos establecidos en esta Ley.” configurando un mecanismo de coordinación.

Incluye en el mismo artículo el principio de colaboración en el sentido que se da en este trabajo cuando establece que “Los Municipios, de común acuerdo con la Provincia, concertarán la realización de actividades comunes destinadas a coordinar acciones favorables al medio ambiente y al tratamiento conjunto de cuestiones

interjurisdiccionales.”

Prescribe además mecanismos de participación obligatoria de los municipios para la elaboración de normas técnicas ambientales y exigen a la autoridad de aplicación la consulta a los municipios, a las otras provincias y a la Nación cuando puedan ser potencialmente afectadas por la propuesta (art. 32 incs. 4 y 5 LAS).

La ley no prevé la participación municipal en el Consejo Provincial de Medio Ambiente creado por su art 26. No obstante, prevé la gestión subsidiaria del municipio en cuestiones como la regulación e instrumentación de la evaluación de impacto ambiental con lo que garantiza la autonomía municipal prevista en el art. 170 de la Constitución Provincial y el ejercicio de competencias ambientales previsto en el art. 176 inc. 9.

4.3.4.El régimen santiagueño

La Constitución de Santiago del Estero reformada luego de 1994 tampoco receptó el sistema del Art. 41 CN, pero, al igual que Salta, la Ley n° 6231 establece un mecanismo análogo al de los presupuestos mínimos y complementos para la coordinación entre las competencias provinciales y las municipales. En efecto, los municipios en el marco de sus facultades pueden dictar normas locales conforme a las particularidades de su región y de cada realidad, siempre que se acojan y no contradigan los principios establecidos en la Ley (art. 30).

Prescribe un mecanismo apto para las relaciones de cooperación porque autoriza la creación de comités de cuenca para el tratamiento de los recursos hídricos con participación de los municipios mediante convenios (art. 45).

Menciona además la “colaboración” municipal en materia de residuos (art. 48 inc. i), defensa del paisaje y el patrimonio artístico y cultural (art. 70) que debe ser entendida en los términos de participación y auxilio a los que refiere este trabajo.

En conclusión, las competencias ambientales garantizadas a los municipios por el art. 219 inc. 7 en la constitución santiagueña se encuentran adecuadamente compatibilizadas con las competencias provinciales en la Ley de ambiente local. Consecuentemente, en las normas santiagueñas existen mecanismos de articulación para la descentralización de los tres órdenes de gobierno conforme al art. 204 de la constitución provincial que garantiza la autonomía municipal.

4.3.5.El régimen tucumano

La Constitución de Tucumán, con la reforma de 2006, establece que una ley determinará el régimen de competencia en materia ambiental, delimitando expresamente

las facultades que correspondan a la provincia y a los municipios (inc. 11).

Así, las leyes provinciales ambientales regulan el reparto de competencias provinciales y municipales sobre la materia. A su vez, establece la competencia municipal para entender en materia de medio ambiente “sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a la Provincia” (art. 134 inc. 4 ap. 7)

La interpretación literal de estas normas debilita las competencias municipales que debieran estar circunscriptas a la Ley Orgánica Municipal y las cartas orgánicas para asegurar su funcionamiento como orden gubernamental autónomo. En efecto, la actuación del legislador provincial ordinario frecuentemente provoca la absorción de competencias municipales por la provincia derogando expresa o tácitamente normas de la Ley Orgánica Municipal y afectando su función constitucional⁶⁵.

Es preciso distinguir el mecanismo previsto en la constitución tucumana de la técnica de coordinación por presupuestos mínimos y complementos. En esta, la materia es concurrente, no así las potestades ya que la de presupuestos mínimos es una norma que admite y exige regulaciones adicionales de protección. La disposición constitucional, en cambio, establece que es una ley la que delimita la competencia municipal ambiental en cuanto a su contenido y alcances.

En 1991 se sancionaron la Ley de Ambiente de Tucumán nº 6253 y sus decretos reglamentarios. Desde entonces, y a pesar de las reformas constitucionales posteriores, no experimentaron modificaciones sustanciales. La ley crea el Consejo Provincial de Economía y Ambiente como órgano de asesoramiento y la autoridad de aplicación es la Dirección de Economía y Política Ambiental (Decretos Acuerdo nº 15721, 19/21 del 25/01/1996 y 26/02/1996) aunque sus funciones fueron encomendadas luego a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (Decreto 2226/03 del 01/11/96).

Tampoco se modificó hasta 2009 el régimen municipal. Continúa vigente la Ley 5529 Orgánica de Municipalidades del año 1983 y sus sucesivas modificaciones –la más importante del año 1991- que delega en los municipios competencias como el plan regulador, la reglamentación de establecimientos o industrias insalubres e incómodas, el funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales y las medidas que garanticen la salud de la población, la moralidad y buenas costumbres y toda manifestación de cultura(art. 24 incs. 23, 30, 37, 38 y 39).

La Ley no establece la participación municipal en el Consejo Provincial de Economía y Ambiente (Decretos 972-3-(MP)-98, 1.332-3-(ME)-01 y 1.383-3-(ME)-01) que se integra con entes provinciales, Universidades y ONGs. Los municipios sólo informan si lo

⁶⁵ de la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La Autonomía...* ob.cit. pp.100, 134 y ss.

considera necesario y lo requiere el Consejo de Medio Ambiente provincial. En el ordenamiento tucumano la participación municipal ambiental es deficiente como garantía de la autonomía local.

Las técnicas de articulación competencial en Tucumán para el ordenamiento territorial desde la perspectiva constitucional y de las leyes vigentes son apenas embrionarias. Sólo es posible detectar en materia ambiental una participación no obligatoria de los municipios en el Consejo de Medio Ambiente.

5.-Conclusiones:

1). El ordenamiento territorial ambiental es una competencia concurrente que involucra títulos competenciales nacionales provinciales y municipales. Es una técnica de planificación derivada del poder de policía.

2) Los bienes estatales pueden pertenecer al dominio nacional, provincial o municipal. Estos bienes se encuentran sujetos a la jurisdicción local, es decir a las normas dictadas para el ordenamiento territorial por la provincia y los municipios sobre la base de los presupuestos mínimos nacionales. Están también sometidos al poder de policía de ejecución de la normativa provincial y municipal. Esta es la regla que sólo admite excepciones cuando el interés del Estado se confunde con el interés ambiental provincial, prevaleciendo el primero que impone su jurisdicción.

3) El ordenamiento territorial ambiental desde la perspectiva de la potestad normativa de planificación y de la aplicación y ejecución es una competencia concurrente que exige técnicas de articulación para evitar la centralización de competencias en desmedro del sistema federal de base municipal.

Estas técnicas se sustentan en los principios de solidaridad, subsidiariedad y proporcionalidad que se manifiestan en la participación, auxilio, coordinación y cooperación. Algunas de ellas se encuentran en la normativa general provincial ambiental lo que permite garantizar el sistema descentralizado federal de base municipal.

Abreviaturas

art.=artículo

inc.= inciso

CN= Constitución Nacional

LGA=Ley General de Ambiente nº 25675

Bibliografía

- Alberti Rovira, Enoch, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en *Rev. Española de Derecho Constitucional*, nº 14, año (5 mayo-agosto 1985).
- Barnés, "Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución", en VVAA, *Anuario del Gobierno Local 1997*, Marcial Pons, Madrid, 1997
- Barrera Buteler, Guillermo, "Dominio y Jurisdicción del Gobierno Federal, de las Provincias y de los Municipios", en AAVV, *Derecho Público Provincial*, Coord. Hernández, Antonio María (h), Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.
- Bidart Campos, Germán José: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional*, T I, Buenos Aires, Ediar, Reimpresión, 1995.
- Botassi, Carlos A.: "Amparo por omisión legislativa: la preservación ambiental del Parque Cariló", en *Jurisprudencia Argentina*, 2002-IV, Suplemento del Fascículo nº 2
- Botassi, Carlos, "Dominio y Jurisdicción. Competencia nacional, provincial y municipal", en VVAA, *Organización Administrativa, Función Pública y Dominio Público*, RAP, Buenos Aires, 2005.
- Cafferatta, Néstor A.: "En defensa del paisaje", *Jurisprudencia Argentina*, 2002-IV, Suplemento del Fascículo nº 2
- Cafferatta, Néstor, "Principios de Derecho Ambiental", *Jurisprudencia Argentina*, Fascículo 11, 2006-II, 14/06/2006, p. 10.
- Castorina de Tarquini, María Celia, "El Federalismo", actualizado por María Gabriela Ábalos, en VVAA, *Derecho Público Provincial y Municipal*, 2º Ed. , La Ley, Buenos Aires, 2003.
- De la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La autonomía municipal en el bloque constitucional local*, Fac. de Derecho UCM- Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006.
- de la Vega de Díaz Ricci, Ana, *La Autonomía Municipal y el Bloque Constitucional Local*, Fac. de Derecho UCM- Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2006.
- De la Vega, Ana, "Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y en las constituciones provinciales", en VVAA, *Articulación de competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, Director: Raúl Díaz Ricci, Comp. Ana de la Vega de Díaz Ricci, Edunt. Tucumán, 2008.
- Díaz Ricci, Raúl , "Competencias ambientales y federalismo en la Ley General de Ambiente y en las leyes ambientales del NOA", en VVAA, *Articulación de competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, Director: Raúl Díaz Ricci, Comp. Ana de la Vega de Díaz Ricci, Edunt. Tucumán, 2008.
- Díaz Ricci, Raúl, "La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrático", *El Derecho –Suplemento de Derecho Administrativo*, 30/11/2005, p. 1 a 6
- Díaz Ricci, Raúl, *Las relaciones gubernamentales de cooperación*, Ediar, en prensa, 2009.
- Dromi, R.: *Derecho Administrativo Económico*, Astrea, Buenos Aires, 1979, T. II.
- Ekmedkjian, Miguel Ángel: *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1999, 4º Ed.
- Ekmedkjian, Miguel Angel, *Tratado de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 2000, 2ª Ed. Actualizada, T. I.
- Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. 1/2. 10ª ed. Madrid, 1994.
- Esáin, José Alberto, *Competencias Ambientales. El sistema federal ambiental*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- Frías, Pedro, "EL Federalismo en la Reforma Constitucional", *La Ley 1994-d*, 1222.
- Frías, Pedro: "Dominio y Jurisdicción de la Nación y las provincias", en AAVV, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1985.
- García de Enterría Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, con notas de Agustín Gordillo, T I, Tít. III, Cap. VIII, 1º Ed. Buenos Aires, Thomson-Civitas-La Ley, 2006.
- García Escudero Márquez, "Parlamento y cooperación", en *Rev. de Estudios Autonómicos*, nº 1, (enero-junio 2002), INAP, Madrid, 2002.
- García Roca, Javier, "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad: un desarrollo constitucional pendiente", AAVV, *La difesa delle autonomie locali*, Cur. Giancarlo Rolla, Giuffrè, Milán, 2005.
- Hutchinson, Tomás, "Responsabilidad pública ambiental" en Mosset Iturraspe, Jorge, Hutchinson, Tomás y Donna, Edgardo Alberto, *Daño Ambiental*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1999, T. I.
- Menéndez Rexach, Ángel, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982.
- Muñoz Machado, Santiago, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1982.
- Ortega, Luis, "Autonomía local y subsidiariedad europea", AAVV, *Anuario del Gobierno Local 1996*, Dir. Font y Llové, Tomás, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 625 y "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local", en AAVV, *Anuario del Gobierno Local 1997*, Dir. Font y Llové,

- Tomás, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 111 para la articulación de competencias territoriales en la doctrina española.
- Parejo Alfonso, L.: "Algunas reflexiones sobre las cuestiones centrales de la ordenación territorial", en VVAA, *Ordenación del Territorio y Desarrollo Sustentable*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina, 2004.
- Parejo Alfonso, Luciano, Antonio Jiménez Blanco y Luis Ortega Alvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona, 1998, Vol. I.
- Pereiro De Grigaravicius, María D.: "Daño ambiental en el medio ambiente urbano" en *Jurisprudencia Argentina, 2005-IV, Fascículo nº 9*, pp. 35/41.
- Pigretti, Eduardo A.: *Derecho Ambiental Profundizado*, Buenos Aires, La Ley, 2004, p 20 y ss.
- Rosatti, H. D., *Derecho Ambiental Constitucional*, Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2006.
- Santolaya Machetti, Pablo, *Descentralización y Cooperación*, IEAL, Madrid, 1984.
- Schmidt-Assmann, Eberhardt, *La Teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Trad.: Mariano Bacigalupo y otros, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- Walsh, Juan Rodrigo, "El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental", *La Ley 2005-D, 1085*.