

0
F3111
C26
XIV

38284



"DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE - ASPECTOS LEGALES
E INSTITUCIONALES"

por Mirta Elizabeth Laciari

TEMA II: Explotación de Agua Potable para
aprovechamiento regional

Informe Final - Version Definitiva.

Consejo Federal de Inversiones

0/F3111

C26

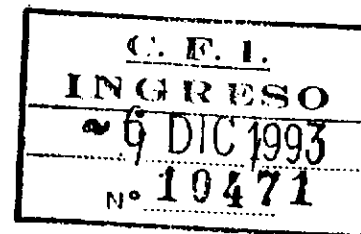
XIV

Buenos Aires, 6 Diciembre 1993

247
2704
H 1112

Buenos Aires, 6 de Diciembre 1993

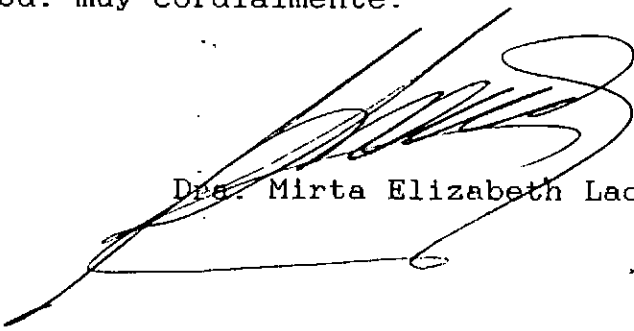
Sr.
Secretario General
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciáccera
San Martín 871
Capital Federal



De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. en relación al Estudio sobre "Desarrollo Endógeno del Municipio de San Vicente - Aspectos legales e institucionales" con el objeto de elevar la versión definitiva de dicho Estudio. Así mismo se ha dado cumplimiento con las observaciones formuladas en Telegrama 1518 del 23/11/93, de acuerdo a las conversaciones mantenidas con los técnicos responsables del CFI.

Sin otro particular le saludo a Ud. muy cordialmente.


Dra. Mirta Elizabeth Laciari

INDICE GENERAL

1º INFORME PARCIAL

- Cap.
- I. NATURALEZA JURIDICA DEL AGUA SUBTERRANEA
 - I.A. REGIMEN LEGAL VIGENTE
 - II. DESLINDE DE COMPETENCIAS FUNCIONALES EN MATERIA DE AGUAS SUBTERRANEAS
 - II.a. Deslinde jurisdiccional
 - II.b. Deslinde funcional
 - II.c. Necesidad de integrar territorial y funcionalmente la administración hidrica
 - II.A. EN FUNCION DE LOS DISTINTOS USOS DEL AGUA SUBTERRANEA
 - II.B. EN FUNCION DE SU CONSERVACION

2º INFORME PARCIAL

- III. LA ADMINISTRACION DEL AGUA SUBTERRANEA EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS
 - III.a. Actores que intervienen en la prestación del servicio público
 - III.A. ACTIVIDAD EMPRESARIAL - PUBLICA Y PRIVADA -
 - III.A.a. Actividad empresarial pública
 - III.A.b. Actividad empresarial privada
 - III.A.c. Régimen legal vigente aplicable a la actividad empresarial pública y privada
 - III.B. PODER DE POLICIA

INFORME FINAL

- IV. RECOMENDACIONES.
- IV.A. RESUMEN Y ANALISIS DEL CONJUNTO DE LOS INFORMES ANTERIORES
 - IV.A.a. Régimen legal en materia de aguas
 - IV.A.b. Deslinde de competencias funcionales en materia de aguas.
- IV.B. CONSIDERACIONES PREVIAS A TENER EN CUENTA EN LA ELECCION DE LAS ALTERNATIVAS JURIDICO-INSTITUCIONALES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE AGUA POTABLE POR EL MUNICIPIO DE SAN VICENTE
 - IV.B.a. Modalidades de la prestación del servicio de agua potable.
- IV.C. ALTERNATIVAS LEGALES E INSTITUCIONALES PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE DENTRO DEL AMBITO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE
 - IV.C.a. Alternativas de carácter general
 - IV.C.a.1. Ley General del Ambiente para la provincia de Buenos Aires
 - IV.C.a.2. Código de aguas para la provincia de Buenos Aires
 - IV.C.b. Alternativas de carácter particular aplicables a la prestación del servicio de agua potable por el municipio de San Vicente
 - IV.C.b.1. Contenidos mínimos del Convenio de delegación de facultades en materia de provisión de agua potable
 - IV.C.b.2. Ordenanza del Concejo Deliberante de la municipalidad de San Vicente sobre aprovisionamiento de agua potable
 - IV.C.b.3. Confección del Pliego de Licitación para la transferencia del servicio de provisión de agua potable
 - IV.C.b.4. Constitución de un ente interjurisdiccional para la prestación del servicio de agua potable a municipios colindantes

12 INFORMA PARCIAL
(TEMA 11)

DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE - ASPECTOS
LEGALES E INSTITUCIONALES

por: Mirta Elizabeth Laciari

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Buenos Aires, 27 Agosto 1993

I. NATURALEZA JURIDICA DEL AGUA SUBTERRANEA

1. La consideración jurídica del agua subterránea refleja la importancia que la misma reviste frente un recurso cada vez más escaso y degradado, como es el agua superficial. La trascendencia del agua subterránea como recurso, resulta de su cantidad y calidad y ocupan la atención del hombre, como fuente de aprovechamiento en sus diferentes usos (consumo humano, energía, riego etc.).

Para determinar la naturaleza jurídica del agua subterránea, hay que analizar las normas contenidas en el Código Civil, antes y después de la reforma a la Ley 17.711, a la que ya hice referencia en los Informes anteriores.

Más allá de discutir acerca de la legitimidad constitucional de normas nacionales, que establecen cuales son las cosas que conforman el dominio público provincial, lo cierto es que el Código Civil, se ha ocupado de deslindar el dominio público del privado del "Estado general y de los Estados particulares". Estas normas, pueden colisionar en aquellas provincias que cuentan con sus propios Códigos de Aguas y que establecen principios diferentes.

No es el caso de la provincia de Buenos Aires, ya que esta carece de una norma específica en la materia.

2. Entrando al análisis del Código Civil, hay que señalar que el art. 2340, inc. 3, conforme la Ley 17.711 dispone que quedan comprendidos entre los bienes públicos: "...los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida del interés y con sujeción a la reglamentación..."

El principio general que establece la reforma, es que basta "la aptitud de satisfacer usos de interés general" para que el agua integre el dominio público de la Nación o de las Provincias, según el lugar donde se encuentren.

"Con respecto al agua subterránea, la Ley da por sentado que tiene la mentada "aptitud de satisfacer usos de interés general" y por eso la cataloga dentro de los bienes del dominio público..." (1).

3. Antes de la reforma de 1968 aludida Supra párr. 1, era de aplicación el art. 2.518 del Código Civil, no modificado por la Ley 17.711. Este, establecía que el propietario del suelo extiende su derecho por debajo del mismo y sobre su espacio aéreo, salvo las modificaciones dispuestas por leyes especiales. El Código de Minería, establece un régimen distinto. Diferencia al superficiario, del titular del dominio del subsuelo. Claro está que, conforme la categoría de sustancia de que se trate.

Durante la vigencia de este régimen legal, se entendió que las aguas subterráneas correspondían a los dueños de los terrenos por debajo de los cuales circulan, compitiéndoles su uso y goce a los mismos.

Así lo entendió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo considerado el "leading case" en la materia, "Pcia. de Mendoza c/las compañías de ferrocarriles Gran Oeste Argentino y Buenos Aires del Pacífico s/expropiación" (Fallos TQ 140, pag. 282.).

Esta posición mereció varias críticas, pues se dejaba liberado a un particular, la posibilidad de explotar de cualquier forma, incluso llegando al agotamiento y/o degradación de un recurso considerado vital para toda la comunidad.

4. La Ley 17.711, no logra eliminar las discrepancias pues al introducir nuevos artículos sobre agua subterránea, no los compatibiliza con los anteriores que mantuvo vigente. Esta, los pasa a la jerarquía de cosas del dominio público. Siendo Nacional o Provincial, según la jurisdicción en que se encuentre el agua en cuestión (2).

No obstante el carácter público, puede decirse que queda atenuado ante la referencia al propietario del fundo que se hace en el inc. 3º in fine.

En efecto, si bien no tiene el propietario del inmueble el dominio sobre el agua subterránea, que tenga o adquiera aptitud de satisfacer usos de interés general, goza sin embargo, del privilegio de extraerla, conforme a un ejercicio regular de su derecho. Este, en la medida de su interés y sujetándose a los reglamentos que al respecto sancionen las autoridades competentes (nacional o provincial, según donde se encuentren).

5. La situación del propietario del fundo, por debajo del cual corre el agua, y de cuyo dominio se ve privado, ha originado posiciones encontradas en la doctrina.

En la medida en que la reforma de la Ley 17.711, priva al propietario de las aguas subterráneas y no prevé su indemnización, se argumenta que la misma es inconstitucional (3). Claro está que en nuestro derecho, se necesita un pronunciamiento judicial expreso para declarar inconstitucional una norma y, aún esta declaración, sólo se aplica al caso en cuestión.

El Dr. Allende (4), en tanto limita el problema, a las aguas

subterráneas que se hallaban en explotación antes de la reforma de la Ley 17.711, pues sólo ellos tendrían perjuicio patrimonial. Las aguas subterráneas no aprovechadas, no eran susceptibles de tener un valor. En consecuencia, todavía no se consideraban cosas ni se habían incorporado al patrimonio.

El Dr. Guillermo Cano (5), ante esta compleja situación propone como alternativa que "...las aguas que por la legislación se consideran del dominio público, serán concedidas en uso y goce al antiguo usuario legítimo..."

De tal manera, al decir de G. Cano, quedaría compensado el daño que le ocasiona al propietario al verse privado del agua subterránea.

6. Hasta aquí he hablado del "agua subterránea" de acuerdo al art. 2340, inc. 3º, conforme la Ley 17.711. No obstante, como ya expresé Supra párr. 4, dicha Ley mantuvo una serie de artículos tal cual los planteó el codificador. Los mismos, establecen una diferencia legal entre los conceptos de manantial o vertiente y aguas subterráneas.

"Manantial" es la denominación que recibe el lugar o punto en que aflora el agua procedente del interior de la tierra. También se la llama vertiente u "ojo de agua" (6).

Los arts. 2350; 2632; 2633; 2637; 2638; 2648; 2651; 2652 y 2653, determinan que las vertientes, fuentes o manantiales, son del dueño del suelo.

A mi entender, sin perjuicio de la necesidad de compatibilizar, modificar y/o derogar algunos artículos del Código Civil, es indudable que el principio central en materia de aguas, a partir de la reforma de la Ley 17.711, está contenido en el artículo 2340 inc. 3º. Según éste, integran el dominio público las aguas que tengan o adquieran la aptitud de satisfacer usos de interés general. Respecto de este punto y, a fin de no reiterar conceptos ya vertidos, remito a lo analizado en el Tema I, del Primer Informe Parcial.

1.A. REGIMEN LEGAL VIGENTE

7. En materia de aguas, a nivel nacional, fuera de los artículos del Código Civil que examiné en mi Primer Informe Parcial (Tema I), es muy poco lo que se puede agregar.

No hay normas nacionales que regulen el uso y el aprovechamiento del recurso, por cuanto se trata de una materia propia de los gobiernos provinciales.

Tampoco se cuenta con una legislación nacional que regule todos los aspectos referidos a la conservación del recurso.

II. DESLINDE DE COMPETENCIAS FUNCIONALES EN MATERIA DE AGUAS SUBTERRANEAS

II.a.Deslinde jurisdiccional

10. La administración de los recursos hídricos (superficiales y subterráneos) comprende dos aspectos (7): 1º) el deslinde jurisdiccional "rationae loci", esto es territorial y, 2º) el deslinde funcional "rationas materiae".

Si bien este Capítulo versa sobre el deslinde funcional, creo conveniente referirme en primer término al deslinde territorial, aún a riesgo de reiterar conceptos ya vertidos en mi 2º Informe Parcial (Tema I).

Dada nuestra estructura federal de gobierno, el tema en materia de recursos hídricos es complejo y requiere de la coordinación y articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios).

Para lograr dicha coordinación, previamente debe conocerse cual es el deslinde jurisdiccional que ha efectuado nuestra Constitución Nacional.

Los artículos 67 incs. 9 y 12 y 108 de la C.N., determinan la jurisdicción del gobierno Nacional. El Congreso de la Nación tiene competencia exclusiva en materia de navegación. Esta, comprende sólo lo atinente a la navegación internacional e interprovincial.

La navegación, dentro del ámbito provincial, queda fuera de la jurisdicción federal.

Cada Estado provincial, se ha reservado el poder pleno de legislación y jurisdicción.

Por otra parte, del análisis de los artículos citados, surge que la jurisdicción de los ríos no navegables, corresponde en forma exclusiva a la provincia que atraviesa dicho cuerpo de agua.

De la distribución de poderes efectuada por nuestra Constitución Nacional, resulta que dichas facultades, a nivel Nacional, están regladas. Las de las provincias, en cambio, no han sido delimitadas por la Constitución Nacional. Esto significa que las facultades exclusivas del gobierno federal, son las que expresamente están conferidas por la C.N. y, por tanto, son limitadas y enumeradas (arts. 67; 86; 100 y 101).

Las provincias, pueden ejercer todas las facultades que no fueron otorgadas por la Constitución Nacional al gobierno federal y, las que expresamente se hubieran reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (art.104 C.N.).

En síntesis, las provincias tienen facultades ilimitadas y no

enumeradas.

11. Respecto de las materias concurrentes, entre el Estado Nacional y los Estados provinciales, estas son limitadas. Los gobiernos pueden o no ejercerlas e incluso pueden ejercerlas simultáneamente.

La cuestión es dilucidar que pasa cuando el gobierno Nacional legisla sobre materias y funciones cuyo desenvolvimiento se da en una provincia. El caso típico sería por ejemplo con el recurso hídrico. La ejecución y regulación jurídica de una gran obra hidroeléctrica, por tratarse de una materia que interesa a todo el país, corresponde al gobierno nacional. Este, no estaría haciendo uso de sus facultades concurrentes, sino exclusivas. Los poderes concurrentes, en cambio, son los que autorizan la gestión de la Nación y de las provincias sobre las mismas materias.

Estas, se refieren al desarrollo y bienestar económico y social (arts. 67 inc. 16 y 107 C.N.) como la educación, la salud, la promoción industrial y el medio ambiente.

Con el fin de no reiterar conceptos ya vertidos respecto de este punto, remito a mi 2º Informe Parcial (Tema I).

12. En síntesis, de nuestra estructura federal de gobierno resulta la existencia de tres jurisdicciones (Nacional, provincial y municipal). Esto, involucra una determinada distribución de poderes. Dicha distribución, como señalé en el párr. 10, plasmada en nuestra Constitución Nacional implica que tanto el Estado Nacional como los Estados provinciales y municipales, poseen facultades propias. Estas, definidas en relación a los intereses que regulan.

II.b. Deslinde funcional

13. El deslinde funcional en materia hídrica, corresponde al poder administrador (Nacional, provincial y municipal).

Antes de referirme al mismo, quiero señalar cuales son las funciones que corresponde a la administración pública sea Nacional, provincial o municipal, e incluso caben las mismas, para los países de estructura unitaria.

Entre las principales funciones propias de la administración pública hídrica menciono:

a) Formulación de la política ambiental y de recursos naturales.

- b) Inteligencia (recolección, procesamiento y difusión de la información).
- c) Programación y planificación.
- d) Ejercicio del "ius edicendi" o poder de legislar y reglamentar.
- e) Actividad empresarial (prestación de servicios y construcción de obras públicas).
- f) Aspectos procesales (Audiencias Públicas, Encuestas etc.).
- g) Régimen de Licencias y Permisos.
- h) Poder de policía.
- i) Concesión de uso de bienes del dominio público.

14. De las funciones transcriptas, se puede efectuar el siguiente deslinde funcional entre el gobierno Nacional y los gobiernos provinciales:

- Son funciones concurrentes entre el gobierno Nacional y los Estados provinciales, las descritas en los items. a); b); c); d) y e).
- Son funciones exclusivas de los Estados provinciales las correspondientes a todos los items señalados.

15. Respecto del deslinde funcional entre provincia y municipios y, en el caso particular de la provincia de Buenos Aires y el municipio de San Vicente, esta ha delegado en el ámbito municipal sólo ciertas facultades ejecutivas a saber:

- a) Promoción turística.
- b) Zoonificación.
- c) Poder de policía.
- d) Obras Públicas.
- e) Prestación de servicios públicos
- f) Reglamentar ordenanzas.
- g) Medidas preventivas.
- h) Aplicación de sanciones.

i) Otras.

II.c. Necesidad de integrar territorial y funcionalmente la administración hídrica

16. Las divisiones territoriales son un hecho político, realizado por el hombre (8), de forma artificial. Estas, difieren cada vez más de las efectuadas por la naturaleza o por los hechos económicos y sociales.

En materia hídrica, lo dicho precedentemente, resulta todavía más claro. El deslinde físico es un hecho de la naturaleza. El *divortium aquarum*, o sean las cuencas hídricas, son un ejemplo de lo dicho.

Cuando los límites físicos impuestos por la naturaleza no coinciden con los límites políticos, se produce un factor de disociación. Esto plantea la necesidad de integrar los límites físicos con los políticos en materia de recursos hídricos. Lo dicho es válido tanto para las cuencas hídricas superficiales como subterráneas. En la mayoría de los casos ambas cuencas coinciden. Cuando esto no ocurre, es necesario tenerlo en cuenta a fin de lograr una administración coordinada entre los diferentes organismos responsables del recurso.

17. Cabe preguntarse ahora como se logra la integración territorial y funcional.

La 19, se logra mediante la asignación de las mayores funciones a un único organismo y estableciendo mecanismos de coordinación que le permita articularse con los demás sectores involucrados en la administración del recurso. No obstante, la integración territorial debe lograrse respecto de determinadas funciones a saber:

a) Planeamiento.

c) Control.

d) Ejecución.

La 20, puede efectuarse a partir de colocar bajo una dirección y control único, en el respectivo nivel político, a los diferentes organismos administrativos responsables de cada uso distinto del agua y de sus aspectos ambientales. Siguiendo a G. Cano (9), lo conveniente es lograr ambas integraciones a la vez. Aunque parece más fácil lograr primero la integración funcional.

La coordinación entre los diferentes organismos de la administración pública, responsables directa o indirectamente del recurso, tal como lo señalé en este párrafo, es fundamental. Ello, en razón de que tanto el uso del agua superficial como subterránea y su conservación, tienen estrecha relación con otros sectores de la administración pública (economía, salud, obras públicas, transporte etc.).

18. En el caso de la provincia de Buenos Aires y, en relación al Municipio de San Vicente, la integración funcional y territorial no se ha logrado.

A efectos de no reiterar conceptos ya vertidos respecto de este punto, remito a mi Informe Final (Tema I).

Aunque allí me referí en general al recurso hídrico, las mismas observaciones que formulé caben para el agua subterránea. No obstante, en el Capítulo de las recomendaciones efectuaré algunas consideraciones institucionales específicas en materia de aguas subterráneas.

II.A. EN FUNCION DE LOS DISTINTOS USOS DEL AGUA SUBTERRANEA

19. Al principio, nuestras leyes e instituciones comenzaron regulando y controlando los usos singulares del recurso agua. Ello, en virtud de que los usos practicados por los particulares se efectuaba de acuerdo a una necesidad en particular (riego, doméstico etc.). Pero siempre de a uno por vez. Algo similar ocurría respecto de los otros recursos naturales.

Con la creciente actividad industrial, el desarrollo tecnológico y el aumento de la población, entre otras causas, se plantea la necesidad de revisar los usos singulares a las que se veía sometido el recurso. De esta forma, se comienza a orientarlo hacia los usos múltiples.

A partir de estos nuevos preceptos y necesidades, la administración del agua, comienza a incorporar ciertos criterios de coordinación para atender no sólo la interdependencia entre los distintos usos del recurso, sino también la interdependencia de estos, con los demás recursos naturales (fauna, flora, suelo, energía etc.). No obstante, no se ha logrado en la mayoría de estas administraciones, una verdadera coordinación y articulación entre los diferentes organismos públicos y privados responsables del referido recurso.

El concepto de cuenca, como unidad geográfica resulta apropiado para atender al fenómeno descripto precedentemente. También permite, a la hora de asignar los usos posibles y las prelación del recurso hídrico (superficial o subterráneo), la posibilidad de incorporar la perspectiva ambiental o sea, todo lo referente

a su conservación. Sin embargo, la cuenca como unidad de manejo sirve sólo para atender el fenómeno de la interdependencia pero no lo referente a la coordinación y articulación institucional.

20. Si se analiza el desarrollo institucional en materia de recursos hídricos, se observa no obstante algunas fluctuaciones, un fenómeno de centralización con diferentes matices. A nivel provincial, la administración del agua (caso Mendoza y Córdoba) se encuentra a cargo generalmente de un organismo que concentra el manejo de la mayor parte de los usos del recurso. En el caso particular de la provincia de Buenos Aires, si bien existen organismos con competencias específicas respecto de los distintos usos del agua, la centralización antes aludida no se ha logrado. De esta forma, existen diferentes organismos, dentro de la administración pública, que tienen responsabilidades en materia hídrica pero ninguno a logrado concentrar las funciones propias del recurso atendiendo a los diferentes usos. Tampoco existe un organismo que nucleee las funciones propias de la administración del ambiente y de los recursos naturales. Lo dicho se desprende del análisis efectuado a partir de la Tabla Índice y del Anexo I que realicé en mi 1º Informe Parcial (Tema I).

En este Capítulo, me ha correspondido examinar todo lo referente al agua subterránea, no obstante, caben las mismas observaciones que formulé en dicho Informe respecto del recurso hídrico. Ello, en virtud de que la administración coordinada del recurso requiere la consideración tanto del agua superficial como subterránea.

21. En síntesis, la administración del recurso hídrico requiere coordinar los diferentes usos del agua superficial y subterránea con los usos de los demás recursos naturales. En el Capítulo de las recomendaciones plantearé alternativas institucionales que permitan no sólo la coordinación, sino también la articulación entre los diferentes organismos públicos y privados responsables directa o indirectamente del manejo del recurso hídrico, con especial referencia al agua subterránea y a su conservación.

II.B. EN FUNCION DE SU CONSERVACION

22. La administración del agua (superficial y subterránea), hoy requiere de la preservación de los ecosistemas acuáticos. Esto, implica que no sólo interese determinar cuales son los usos posibles del recurso y sus prioridades, sino también como se puede lograr la salvaguardia del medio natural.

Del concepto de administración de los recursos naturales se pasa al nuevo concepto de administración ambiental. Esto se debe a que el entorno incluye otros elementos o factores aparte de los recursos naturales que deben ser tomados en cuenta.

23. En el caso del agua subterránea, existen una serie de factores a considerar, para lograr su conservación, cuando se trata de legislar y administrar dicho recurso.

En el análisis de las legislaciones provinciales, se observa que las normas que se ocupan de regular sobre la conservación del recurso hídrico, no se refieren en particular al agua subterránea. Esta, queda comprendida en los supuestos generales de su conservación.

Aunque existen algunas leyes provinciales que se han ocupado en particular del recurso. Así por ejemplo la provincia de Mendoza con la Ley Nº 4.035 y 4.036 que regula de forma particular el nivel de calidad y aprovechamiento del agua subterránea. La provincia de Córdoba con su Código de Aguas contempla la prevención de cambios físicos y químicos en las aguas subterráneas. No obstante, ninguna de ellas ha realizado un tratamiento integral de la misma.

La provincia de Buenos Aires con su Ley Nº 5.965 y tal lo señalé Supra párr. 8, se ha ocupado del tema.

Sin embargo, tanto esta Ley como las otras, no pueden dar respuestas a la variedad de fenómenos que intervienen en la conservación del agua subterránea. Estas, hoy en día son objeto de usos cada vez más variados y disímiles (riego, doméstico, industrial etc.). De esta forma, se ve expuesto con mayor presión a la acción humana. Muchas veces, el sobrebombeo en áreas vecinas al mar, rompe el equilibrio hidrostático y, permite la intrusión de aguas marinas, con ello se pierde su potabilidad. Otras, la explotación petrolera contamina los acuíferos. La interconexión, sin el debido aislamiento de un acuífero, cuya presión permite la afloración natural con otro que no lo tiene, determina la pérdida de la artesianidad del primero.

24. A modo de síntesis, puedo decir que no existe a la fecha en la provincia de Buenos Aires, un organismo que se ocupe de la conservación del recurso hídrico. Encuentro fundamental que la misma cuente con un organismo encargado de la administración y conservación del agua. Por ello en el Capítulo de las recomendaciones me referiré a él.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, connected loops and strokes, typical of a personal or official signature.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). LLAMBIAS, Jorge: Código Civil Anotado Tº IV - Derechos Reales. Ed. Abeledo Perrot 1981.
- (2). ALLENDE, Guillermo: Derecho de Aguas. Ed. Feyde.
- (3). CANDO, Guillermo: Derecho, Política y Administración de aguas. Tomo III, Vol 2. Ed. INCYTH - INELA 1976
- (4). Ob. cit. (2).
- (5). Ob. cit. (3).
- (6). MARIENHOFF, Miguel: Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas. Ed. Abeledo Perrot. 1971.
- (7). CANDO, Guillermo: Recursos Naturales y Energía. Ed. Feyde 1976.
- (8). Ob. cit. (3).
- (9). Ob. cit. (7).

2º INFORME PARCIAL (TEMA II)

DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE - ASPECTOS
LEGALES E INSTITUCIONALES

por Mirta Elizabeth Laciari

Consejo Federal de Inversiones

Buenos Aires, 29 Septiembre 1993

III. LA ADMINISTRACION DEL AGUA SUBTERRANEA EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS

III.a. Actores que intervienen en la prestación del servicio público

1. El análisis de este Capítulo tiene como marco de referencia diferentes actores y condicionamientos institucionales. Estos, han sido previstos con el objeto de facilitar la formulación de programas gubernamentales municipales y contribuir al logro de sanas y eficientes gestiones administrativas de los servicios públicos, en particular, aquellos que tienen como base el aprovechamiento del recurso hídrico subterráneo.

Estos pueden ser sintetizados así:

- a) La participación del Estado provincial y/o municipal, con especial referencia a éste último a partir de su reconocimiento como responsable directo ante la comunidad, en la prestación de servicios públicos.
- b) La participación de la comunidad local en los procesos de decisión atinentes a sus intereses y, en particular, en la prestación de servicios públicos.
- c) La continuidad del diseño institucional como política indispensable para garantizar seguridad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- d) La indispensable presencia del sector público, como regulador y fiscalizador en los procesos de privatización de los servicios públicos.

Antes de continuar con el examen de los ítems precedentes, es necesario precisar el alcance dado a algunos de los términos aquí utilizados, a saber:

SERVICIO PUBLICO: No existe una única noción del mismo. Si pueden sintetizarse diversas interpretaciones que se han dado sobre servicio público de la siguiente forma:

- a) Interpretación máxima: Servicio público es toda actividad

del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado (1).

- b) Interpretación media: Servicio público es toda la actividad de la administración pública (2).
- c) Interpretación mínima: Servicio público es una parte de la actividad administrativa (3).

2. Los llamados servicios públicos a los cuales, según Dromi (4), no se les ha podido establecer un particular régimen jurídico, están comprendidos dentro de las funciones estatales de ejecución exclusiva y/o concurrente.

Las actividades administrativas o del Estado, en ejercicio de la función administrativa, según Antonio Bandeira de Mello (5), comprenderían las siguientes:

- a) La policía administrativa o poder público de fiscalización, limitación, prohibición o restricción.
- b) El fomento y auxilio al desenvolvimiento y expansión de actividades privadas de interés público.
- c) La intervención en actos y hechos particulares para conferirles certeza y seguridad jurídica.
- d) El equipamiento autoorganizativo de recursos humanos y materiales.
- e) La prestación de utilidades y comodidades a los administrados (servicios públicos).

De la lectura de estos items y, de acuerdo al autor citado, puede deducirse que el servicio público es un proceso prestacional que no se diferencia de los demás servicios administrativos.

Los servicios públicos existieron desde siempre y para eso nació el Estado, con una misión prestacional, justificativa de su porqué.

Los juristas lo incluyeron dentro de un régimen llamado de Derecho Público, que es común a todo obrar público y comprende las otras misiones estatales y, no sólo un privilegio de los servicios públicos.

Si se analizan las definiciones de servicio público formuladas por la doctrina, encontraremos un denominador común: "prestación" para "satisfacción o necesidad pública".

En consecuencia, según Dromi (6), pareciera que el llamado servicio público "...no es sino un fin próximo o un medio para un fin inmediato (el bien común) que se exterioriza en actividades públicas en forma de servicio, obra, función o prestación de interés público, con un régimen jurídico ordinario y común de derecho administrativo..."

El servicio público es una "función del Estado" de carácter esencial ya sea que lo ejecute por sí o por terceros, pero bajo su control.

El régimen jurídico de los mismos, es igual que el de toda la actividad administrativa que se exterioriza bajo las formas jurídicas administrativas (acto, hecho, contrato administrativo) y esta sujeto al control jurisdiccional por la misma vía (procesal administrativa).

En el plano jurídico su existencia autónoma no encuentra justificación más que histórica o semántica.

Marienhoff (7), interpretando las diversas expresiones, sostiene que el servicio público "es una expresión de actividades y necesidades humanas. De ahí que sus variedades sean tan numerosas como dichas actividades y necesidades, en tanto reúnan determinadas características".

En síntesis, el llamado régimen jurídico de los servicios públicos no tiene nada en especial, es el común y ordinario de toda actividad de gestión pública y es el que corresponde a la función administrativa pública.

3. SECTOR PRIVADO: En los párrafos precedentes se ha brindado una aproximación al concepto de servicio público. De las diferentes interpretaciones doctrinarias que ha merecido, puede inferirse que el mismo no constituye una función monopolizante del Estado. Si bien, éste debe ser el principal gestor, ello no significa que sea el único. Siguiendo a Gordillo (8), puede decirse que son entes privados "aquellos que carecen de potestades o privilegios públicos en el desarrollo de una actividad comercial o industrial. Estas entidades privadas pueden contar con la participación estatal o no".

Cuando se habla de sectores privados en la prestación de servicios públicos, es necesario precisar que alcances tendrá el término "sector privado" a los fines de este Estudio.

En principio, los denominados "hombres del capital", si bien integran este sector, a los fines de este Estudio no serán tomados en cuenta. Sólo tomaremos a aquellos sectores que presentan mayor adecuación al ámbito jurisdiccional objeto de este análisis. Una de las razones de tal exclusión se fundamenta en un pensamiento generalizado que creemos necesario recoger: La participación de los hombres del capital, puede originar desequilibrios en la distribución de las riquezas y, a su vez, la población quiere participar más equitativamente en los beneficios.

Por otra parte, generalmente, los grandes capitales vienen asociados con los centros de decisión encumbrados en los más altos niveles de gobierno (nacional y provincial) lo que produce, en la mayoría de los casos, la exclusión del nivel municipal.

Es importante, como señalé al comienzo de este párrafo, que la actividad privada no debe ser sólo entendida como aquella desarrollada por grandes consorcios empresariales. El sector privado debe tener un amplia acepción. Así, deben incorpo-

rarse dentro de este término a todas aquellas actividades y organizaciones que no conforman al Estado como tal.

4. En el ámbito municipal la presencia del sector privado se hace más evidente y necesaria. Ello, trae como consecuencia la necesidad de encontrar un justo equilibrio, entre la responsabilidad jurídica del Estado y, la participación del sector privado, sobre todo en lo referente a la prestación de servicios públicos.

En la mayoría de los casos, el Estado Nacional o Provincial ha asumido la representación de los gobiernos municipales, sin tener una capacidad de respuesta oportuna, de acuerdo a las necesidades de la comunidad. Por ello, es fundamental que las autoridades municipales actúen conjuntamente con el sector privado en la administración de los servicios públicos. Y decimos conjuntamente, por cuanto hay cuestiones, dentro de la administración de un servicio público, que requieren indeluctablemente de la participación del Estado municipal.

5. En cuanto a las modalidades que puede revestir la participación del sector privado, es necesario primero conocer que poderes se ha reservado la provincia de Buenos Aires para su legislatura. Entre estos, pueden citarse por ejemplo el poder de dictar "ordenanzas generales" en materias que ella misma, sin embargo, ha delegado a los municipios, pero cuyo ejercicio excepcional por el delegante (Legislatura), considera necesario en ciertos casos.

Entre las facultades ejecutivas delegadas al municipio, según la Ley Orgánica de las Municipalidades, mencionaremos sólo las que interesan en esta parte del Informe a saber:

a) Prestación de servicio públicos.

b) Concesiones para la prestación de servicios públicos.

Las facultades aquí transcriptas serán analizadas más adelante

En el mismo, se determinarán cuales de ellas pueden ser llevadas a cabo por el sector privado, a partir del análisis efectuado a la Ley Orgánica de Municipalidades.

Por otra parte, se mencionarán las diferentes modalidades que puede asumir la prestación de los servicios públicos, por parte del sector privado, de acuerdo a lo previsto por dicha norma (consorcios, cooperativas, fundaciones etc.)

III.A. ACTIVIDAD EMPRESARIAL - PUBLICA Y PRIVADA -

III.A.a.Actividad empresarial pública

6. Comenzaremos en este apartado del Capítulo, analizando la actividad empresarial pública. Este tema lleva necesariamente a considerar como previo, lo relativo a la intervención del Estado en la economía.

Los cambios que se fueron operando en el mercado, modificaron el papel del Estado frente a la sociedad.

Antes de la segunda guerra mundial, encontramos un Estado abstencionista, que deja obrar a los particulares "dejar hacer dejar pasar".

Posteriormente, deviene en intervencionista; dirige, planifica e interviene directamente en algunos casos en el proceso de desarrollo de la Nación. Hay cuestiones, en general, sin contenido económico, donde se limita a controlar el orden público, la moral y las buenas costumbres. En cuanto a las transacciones económicas, sin real trascendencia sobre la sociedad, son más o menos reguladas según la ideología imperante. En tanto este Estado interviene activamente en los asuntos que si bien no tienen mayor importancia económica, tienen efectos sociales trascendentes. Participando también, en los grandes emprendimientos económicos con los particulares.

"El Estado liberal ha tenido que ceder paso al Estado social de derecho, es decir, al Estado cuya acción persigue, dentro del mayor respeto al derecho, la consecución del máximo bienestar social" (9).

"Ya Forsthoff, en 1938, al observar el cambio de condiciones vitales experimentado a principios del siglo pasado, desarrolló su tesis acerca de la "procura existencial", poniendo de manifiesto que el hombre ya no ejerce un control y señorío sobre aquellos bienes que necesita para desarrollar su propia existencia personal; así pues, el individuo, pasa a depender de una serie de factores supra individuales que tomará a cargo la administración....El Estado se ha convertido en distribuidor y repartidor con el objeto de satisfacer esas prestaciones vitales, cuyo cumplimiento se ha hecho imprescindible...." (10).

Dentro de este contexto político la función empresarial del Estado tiene un rol protagónico. Este, no se limita a cumplir sus funciones clásicas, sino también las comerciales y/o industriales.

A partir de la década del 80, comienza a perfilarse un nuevo modelo de Estado. Este se diferencia de la etapa anterior al privilegiar la iniciativa privada, frente a las sociales y económicas, de carácter estatal. Planteándose, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Reducción del gasto público.
- Limitación de la estatización de los medios de producción.
- Limitación de la estatización de la prestación de los servicios públicos.
- Revisión de los sistemas de regulación del mercado.

Subyace en esta nueva concepción, una noción empresarial del Estado "...basada en el análisis del costo-beneficio de cada actividad pública, incluso la normativa, como las regulaciones de policía, las adjudicaciones individuales (legislación del trabajo), la legislación indemnizatorias por infortunios tanto laborales como civiles..."(11).

Siguiendo estos principios Barra, en su obra citada, se pregunta: "El beneficio acordado al individuo, es compensable con el costo social que luego repercutirá sobre el mismo individuo o bien, el beneficio social de determinadas medidas, es compensable con su costo individual".

El mismo autor, privilegia el esfuerzo individual y el florecimiento de las pequeñas empresas (empresas familiares).

No obstante, la justificación teórica de éste nuevo modelo de Estado, la realidad muestra una alarmante declinación de las pequeñas empresas y una fuerte concentración económica.

7. Luego del breve análisis efectuado en el párrafo anterior respecto del rol del Estado, es necesario precisar algunos conceptos previo al tratamiento de la cuestión central, a saber:

EMPRESA: Da la idea de una unidad, con la necesaria organización para el ejercicio de una actividad económica que agrupa diversas personas, capitalistas, directivos y dependientes, y que se vale de su fondo de explotación (numerario, inmueble, mercadería, patentes, créditos etc.), para el logro de sus objetivos.

Se deja de lado el examen de la variedad interpretativa que tiene la noción de empresa, desde un punto de vista jurídico, por exceder el marco de este Informe.

8. Cabe ahora dilucidar los conceptos de público y privado. Esto, resulta dificultoso por cuanto no existe consenso doctrinario para distinguirlos.

Diversos autores hablan de entes públicos y entes estatales como sinónimos.

La doctrina clásica, sostenía la identidad de Estatal-público-Estatal, pues toda entidad estatal era pública y, toda persona pública, era Estatal.

El derecho moderno, muestra personas colectivas que no son estatales con prerrogativas propias del Estado, reguladas indudablemente por el Derecho Público. "Tenemos así entonces que las personas o entes públicos (esto es, regidos total o

parcialmente por el Derecho Público), pueden o no ser estatales....Sin embargo, creemos que no puede darse la hipótesis inversa....El Estado es siempre persona pública y ente de Derecho Público...." (12).

Dentro de éste marco conceptual varios son los elementos que deben considerarse para establecer el carácter público o privado de un ente. Será público si:

- Ha sido creado por Ley.
- Persigue un fin de utilidad general.
- Tiene potestades públicas.
- El Estado ejerce un control riguroso sobre el mismo.

9. Respecto de los entes públicos, hay que distinguir los estatales de los no estatales. Entre los entes públicos estatales citaremos dos grandes grupos:

- a) Los que realizan una actividad administrativa típica.
- b) Los que realizan una actividad comercial y/o industrial.

En el caso del ítem a), hay que distinguir:

- Las entidades estatales administrativas, con competencia general, como los entes autárquicos territoriales (municipios, regiones etc.).
- Las entidades estatales administrativas con competencia especial, son los llamados entes autárquicos institucionales que prestan un servicio o un conjunto de servicios (Universidades, INTA, INTI etc.).

Ambas especies persiguen un fin público, se rigen por el Derecho Público y todos sus agentes, son públicos. En el caso del ítem b), se encuentran comprendidos todos aquellos entes a través de los cuales el Estado moderno, realiza actividades comerciales y/o industriales, bajo un régimen similar al del Derecho Privado. Estos entes están sometidos a un régimen mixto de Derecho Público y Privado. Ejemplos de éstos, son las empresas y las sociedades del Estado.

10. Entre los entes públicos no estatales deben distinguirse:

- Los que tiene participación estatal (sociedades de economía mixta, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria etc.).
- Los que carecen de ella (corporaciones públicas, colegios profesionales etc.).

III.A.b.Actividad empresarial privada

11. Privatizar una empresa pública, consiste en despojarla de los poderes, competencias y prerrogativas públicas, exorbitantes del derecho común que detentan (13).

Ello no implica la transferencia a manos privadas. El proceso de privatización puede importar el cambio de un régimen jurídico (despublicación), conservando el Estado la titularidad, total o parcial, del patrimonio del ente. Pero también puede comprender la transferencia de capital y demás elementos a manos de los particulares (desestatización).

Estas precisiones no son meras disquisiciones teóricas. Por el contrario, tienen relevancia práctica atento a los efectos que la actividad de dichas empresas y, los procesos de transferencia de las mismas, producen en la sociedad.

Por otra parte, previo a la adopción de alguna decisión respecto de una empresa pública, hay que analizar su configuración actual, atendiendo a las actividades económicas que desarrolla.

La privatización, dentro del marco real que asume hoy el Estado, se presenta como un proceso que requiere de un plan o programa general de privatización, donde se definan claramente los objetivos que fije el poder político.

Es necesario que se determinen las áreas sujetas a privatización y, dentro de ellas, los sectores, organismos y/o empresa que pueden transferirse a manos privadas. El instrumento normativo que debe abarcar todas estas cuestiones, debe ser una Ley.

Dentro de un sistema federal como el nuestro, es indispensable armonizar la política económica nacional y el proceso de privatización, con los demás niveles de gobierno (provincial y municipal).

12. En materia de privatizaciones (entendida ésta como un proceso), nuestro país cuenta con el antecedente de la Ley Nacional N° 23.696, del 17 de Agosto de 1989. Esta norma parte de declarar en estado de emergencia "...las prestaciones de servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y la situación económica financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, entidades autárquicas, Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria, Sociedades de Economía Mixta, Servicios de Cuentas Especiales, Obras Sociales del Sector Público, bancos y entidades financieras oficiales, nacionales y/o municipales y todo otro ente en el que el Estado Nacional o sus entes descentralizados tengan participación..."

A partir de tal declaración se autoriza al Poder Ejecutivo a declarar sujeta a privatización a empresas, sociedades,

establecimientos o haciendas productivas del Estado Nacional, debiendo, en todos los casos, ser aprobada por Ley.

13. La implementación de privatizaciones por el Estado Nacional, acompañado de servicios y medidas de desregulación del comercio, impactan sobre las economías locales. Esto hace indispensable coordinar y articular la política nacional con las provinciales y municipales. Ello en virtud de que los estados provinciales y municipales tienen sus planes económicos propios, lo que exige arbitrar medios para obtener armonía y homogeneidad en el proceso de toma de decisiones a nivel gubernamental.

Todo ello supondrá que las Legislaturas provinciales, conforme las atribuciones establecidas por la Constitución Provincial, podrán mediante Ley, facultar al Poder Ejecutivo a ejercer determinadas acciones. Todo ello a fin de implementar el plan de privatizaciones.

14. A partir del marco constitucional, las respectivas Legislaturas Provinciales definen, por una Ley específica, los lineamientos generales de un programa de privatizaciones, pudiendo facultar al Poder Ejecutivo para el ejercicio de las acciones necesarias para su implementación. En todo plan o programa de privatización, es indispensable contar con definiciones claras y objetivos precisos fijados por el poder político. En ese sentido, el gobierno deberá determinar las áreas sujetas a privatizaciones y, dentro de ellas, los sectores, organismos y/o empresa que pueden ser objeto de venta y/o concesión de empresas y/o grupos de empresas privadas, nacionales y/o extranjeras interesadas.

La ley debe determinar las áreas a privatizar, modalidades y procedimientos de las privatizaciones y los mecanismos de control.

15. La ejecución de los programas de privatización exige, determinar con precisión los entes y/o actividades a privatizar.

La elección de los entes a privatizar y la determinación del procedimiento, deben ajustarse a las disposiciones contenidas en las Constituciones Provinciales y a las normas de privatizaciones, desregulaciones y/o reformas del Estado (14).

A partir de estos contextos legales, en cada caso en particular, se resolverá la forma y los procedimientos a seguir para la transferencia de los servicios del sector público al privado.

Por otra parte, estas transferencias de servicios, deben entenderse dentro de un proceso globalizador de reforma del Estado.

Dentro de este proceso, la descentralización se presenta como una de las alternativas para afrontar tal cambio estructural

del Estado. Una de cuyas consecuencias es el fortalecimiento de la institución municipal.

A partir de este reconocimiento, el municipio asume un rol protagónico en materia de transferencia de servicios públicos. No obstante, su accionar debe encuadrarse dentro de un programa que logre coordinarse y articularse con los otros niveles de gobierno.

16. Con respecto a las modalidades de privatización de los servicios públicos existen diversas variables. Aludiremos aquí sólo a aquellas que se adecuan al ámbito jurisdiccional objeto de este Estudio.

Es de destacar que la participación de los usuarios y la proximidad del organismo de control a los conflictos que se puedan producir, tornarán más efectiva su prestación.

Por ello la conformación de cooperativas constituye una alternativa posible de privatización.

En las cooperativas el asociado puede participar en su gobierno y administración, conoce a quienes se ocupan de administrar sus servicios, por ser sus vecinos. Esto permite una fiscalización indirecta, a través del conocimiento directo de la gente.

Otra alternativa son los consorcios de usuarios que se constituyen con los propios usuarios del servicio a transferir, con participación del Estado municipal.

17. Respecto de los procedimientos a observar en la transferencia de servicios públicos pueden señalarse:

a) Concesión.

b) Venta.

La concesión es un contrato administrativo por el que el Estado, dentro de su ámbito de competencia (Nación, provincias, municipios), encomienda a una persona física o jurídica, privada o pública, la organización y prestación de un servicio público.

Por tratarse de un típico contrato de la Administración Pública, se aplican las normas que rigen las contrataciones del Estado, las que determinarán las condiciones del mismo (15).

Respecto al plazo de la concesión hay tres criterios para fijar su duración:

- Perpetuidad.

- Tiempo indeterminado.

- Plazo fijo.

El criterio que más se adecua es la concesión temporaria. La razonabilidad en la determinación del tiempo, está dada por

el tiempo para la amortización de capitales y, la obtención de una razonable ganancia.

Su naturaleza jurídica, contrato administrativo, impone ciertas prerrogativas y condiciones a favor de la administración, que subordinan jurídicamente al contratante.

El interés público que subyace en este contrato, lo somete a un control estricto.

Se ejerce no sólo para determinar si el concesionario cumple con lo acordado, sino para establecer si es necesario introducir modificaciones para mejorar el servicio que se presta.

18. Existen otras maneras de privatizar servicios públicos, una de ellas es la venta de los activos afectados directamente a la prestación. Sería el caso, por ejemplo, de una central de generación eléctrica.

19. Unos de los aspectos más importantes a tener en cuenta en la privatización de servicios públicos, es todo lo referente al precio de los mencionados servicios: **tarifa**.

En cuanto a la determinación de las tarifas es necesario tener en cuenta una serie de cuestiones a saber:

- La transferencia a manos privadas de cualquier servicio público supone dejar de lado las llamadas tarifas políticas o subsidiadas y considerar las mismas por el valor económico del costo de las prestaciones.
- Con el objeto de paliar graves impactos sociales y económicos el Estado puede resolver seguir subsidiando tarifas. En estos caso las mismas no deben ser encubiertas, sino explícitas.
- En la determinación de las tarifas, es conveniente que previamente se participe a los usuarios de dichos servicios con el fin de consensuar los intereses de prestadores y prestatarios. Siendo esta una función indelegable del Estado.

Respecto de este tema, es imprescindible que los sectores privatizados, queden sujetos al control de los organismos públicos pertinentes tema que es analizado en el Capítulo III.B.

III.A.c.El régimen legal vigente aplicable a la actividad empresarial pública y privada

20. Respecto de la actividad empresarial es necesario aclarar, que a los fines de este Estudio, se ha tomado sólo lo

referente a la prestación de servicios públicos, quedando excluido todo lo atinente a obras públicas.

En los apartados anteriores del Capítulo III.A., hemos hecho referencia a los aspectos conceptuales. En adelante, analizaremos cual es el marco normativo vigente dentro del cual será necesario adecuar la actividad empresarial pública y privada del municipio de San Vicente.

Para ello, es necesario examinar la Ley Orgánica de Municipalidades y ver que dicen los arts. que se han ocupado de este tema.

A tales efectos, se transcribirán los arts pertinentes.

El art. 52, prevé que "corresponde al Consejo disponer la prestación de servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación. Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con leyes y planes provinciales, el Consejo deberá gestionar autorizaciones ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias".

El art. 53, ha previsto que "El Consejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del Departamento Ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Con tal propósito, se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales, con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones...."

El art. 131 establece que "La ejecución directa de los servicios de la municipalidad corresponde al Departamento Ejecutivo, quien administrará los establecimientos por medio de empleados a sueldo, comisiones de vecinos u organismos descentralizados. En los convenios, cooperativas o consorcios, será obligatoria su participación en los órganos directivos".

21. Dentro de este marco jurídico vigente, la Municipalidad del Partido de San Vicente se encuentra facultada para intervenir en la actividad empresarial, que involucra, entre otras, la prestación de servicios públicos. Esto, sumado a las facultades que tienen los municipios de concertar con diferentes jurisdicciones para alcanzar objetivos de interés común, posibilitarían la creación de un ente interjurisdiccional para la prestación de un servicio público, como puede ser una red troncal de agua que atravesase varias localidades. La distribución, podría quedar a cargo de cada municipio. Este, podrá a su vez negociar la prestación directa del servicio, con cooperativas de usuarios, por ejemplo.

No obstante estas consideraciones previas y, a partir de su análisis con los representantes de la contraparte técnica, en el Capítulo de las Recomendaciones del próximo Informe Final (Tema II), se delinearan algunas alternativas jurídico-institucionales, que permitan al municipio de San Vicente desarrollar la actividad empresarial. Esta tendrá como base la utilización del recurso hídrico subterráneo.

22. En el Capítulo VII, arts. 230 a 239 de la L.O.M., se ha previsto todo lo referente a la prestación de los servicios públicos por parte del "sector privado" mediante el régimen de las concesiones. Así las municipalidades podrán otorgar a las empresas privadas, la prestación de servicios públicos. Los arts. 231, 232 y 233, establecen el tiempo por el cual dichas concesiones podrán otorgarse como así también, las modalidades a las que deberá ajustarse dicho contrato (licitación pública).

En el caso de cooperativas cuyas tarifas sean pagadas íntegramente por los socios, quedarán excluidas del régimen de concesiones. Las adjudicaciones se otorgarán por Ordenanzas. Por otra parte, se han previsto algunas limitaciones para el otorgamiento de concesiones. Estas no podrán ser exclusivas o de carácter monopólico.

Las tarifas y precios fijados por el concesionario, serán sometidos a consideración de las Municipalidades. Las mismas entrarán en vigencia, una vez que el Consejo las apruebe, por Ordenanza sancionada con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros y hayan sido promulgadas.

La fiscalización de las actividades desarrolladas por los concesionarios de servicios públicos, ha sido prevista en el art. 234.

El art. 236, prevé la forma de garantizar la prestación del servicio.

Los arts. 231 y 238, contemplan todo lo referente a prórrogas.

23. Asimismo, esta Ley ha previsto formas de organización del sector privado a los fines de la prestación del servicio público.

El art. 41, establece que "Corresponde al Consejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios..."

El art. 43, establece que "Para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas, podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la Provincia, la Nación o los vecinos. En este último caso, la representación municipal en los órganos directivos será del cincuenta y uno por ciento (51 %) y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de servicios. Podrán formarse consorcios entre las Municipalidades y los vecinos con el objeto de promover el progreso urbano y rural del municipio, mediante libre aportación de capital, sin que sea inferior al diez por ciento (10 %) el suscrito por la Municipalidad. De los beneficios líquidos del consorcio se destinará el quince por ciento (15 %) para dividendos y el ochenta y cinco por ciento (85 %) para obras de interés general. Así mismo, cuando dos o más municipios convengan entre sí realizar planes comunes de desarrollo, podrán aplicar un gravamen destinado al sólo y único objeto de financiar la ejecución de esas obras o servicios. El mismo podrá consistir en la creación de un gra-

vamen originario, o en un adicional sobre los existentes en la Provincia...."

A su vez, el art. 44 establece que "Las cooperativas deberán formarse con capital de la Municipalidad y aporte de los usuarios del servicio o de la explotación a la cual se las destine".

III.B. PODER DE POLICIA

24. El poder de policía según Dromi (16), es parte de la función legislativa y su objetivo es la promoción del bienestar general. Para ello, debe regular los derechos individuales, reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución Nacional. Así, el poder de policía se manifiesta a través de normas abstractas, generales, con objetivos amplios a fin de promover el bienestar general.

Mientras que la policía, según el autor citado, es parte de la función administrativa y tiene por objeto la ejecución de las leyes de policía.

La policía se manifiesta a través de normas particulares (actos administrativos). De esta forma se concretan o individualizan las normas generales o abstractas.

En síntesis, la policía, a diferencia del poder de policía, tiene un objeto más limitado: mantener el orden, seguridad, moralidad y salubridad pública.

La policía es por la tanto, parte de la función de la administración pública, no un órgano de ella. Como parte de ésta y, al igual que ésta, puede ser ejercida por los tres órganos del poder.

La regulación jurídica de la policía, es común al resto de las funciones de la administración pública.

En cuanto a las formas jurídicas que puede revestir la actividad policial, como parte de la función administrativa (en cuanto a su aplicación) y de la función legislativa (en cuanto a su regulación), estas pueden exteriorizarse a través de:

- Leyes, reglamentos y ordenanzas de policía.
- Edictos de policía.
- Autorizaciones y permisos de policía.

25. Después de efectuadas algunas precisiones terminológicas en el párrafo anterior, es necesario analizar la normativa legal vigente, aplicable a esta función en el ámbito municipal. Ello implica conocer el reparto de competencias efectuado por nuestra Constitución Nacional, la Constitución Provincial y, en particular, que dice la Ley Orgánica de Municipalidades.

Del análisis de la normativa constitucional surge que el poder de policía, por ser una función pública, corresponde a los tres niveles de gobierno (Nación, Provincia y municipios). No obstante, según Pedro Frías (17), a nivel provincial y municipal este poder se encuentra sujeto a una triple restricción: no obstaculizar el libre tránsito, que su ejercicio no coexista con disposiciones de igual naturaleza dictadas por las autoridades de la Nación en uso de sus atribuciones legítimas y, de no desviarse de las finalidades propias del control policial.

Ello ha llevado a que, respecto de esta función, se reproduzca el mismo esquema de centralización operante en la Argentina, respecto de otras funciones.

No obstante lo señalado, debe reiterarse que al municipio le corresponde el ejercicio del poder de policía, dentro del ámbito territorial de su competencia.

26. Entrando ya específicamente al tema objeto de este Estudio, cabe señalar que al municipio le corresponde, dentro de su ámbito territorial, el poder de policía en materia de aguas (subterráneas y superficiales).

En el caso particular del abastecimiento a poblaciones, esta competencia estaría dada aún en las siguientes circunstancias: Que el municipio preste el servicio o sea concedente o concesionaria del uso del agua, o bien, que el municipio no sea concedente o concesionario ni preste el servicio.

En síntesis, si el municipio es prestador del servicio, a él incumbe el control del funcionamiento del servicio y el control de la contaminación. Si el municipio presta el servicio por medio de concesionario, deberá controlar la actividad del concesionario y a éste, podrá aplicarle las sanciones y medidas que el concedente disponga, para obtener del concesionario una adecuada prestación del servicio.

La función fiscalizadora del municipio, más allá del "estatus" jurídico del suministrador del servicio con relación al municipio, siempre debe estar presente.

Esta función, no obstante lo dicho, puede resultar concurrente con el nivel provincial y nacional, en particular todo lo referente a policía ambiental. La cuestión es dilucidar como se resuelve esta concurrencia, cuestión que ha sido ampliamente analizada en nuestro Primer Informe Parcial (Tema I) y a él remitimos.

27. La Ley Orgánica de Municipalidades, en su art. 24 establece que corresponde al Consejo Deliberante del Municipio, en forma exclusiva, la sanción de ordenanzas.

A su vez, en el art. 25, se prevé que estas deberán referirse a cuestiones de ornato, sanidad, seguridad, fomento, protección y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.

Las sanciones a aplicar por las contravenciones a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso de su poder de

policía municipal, serán de acuerdo a lo que establezca el Código de Faltas Municipales (art. 26).

28. Al Consejo Deliberante le corresponde reglamentar (art.27), entre otras cuestiones, todo lo referente a:

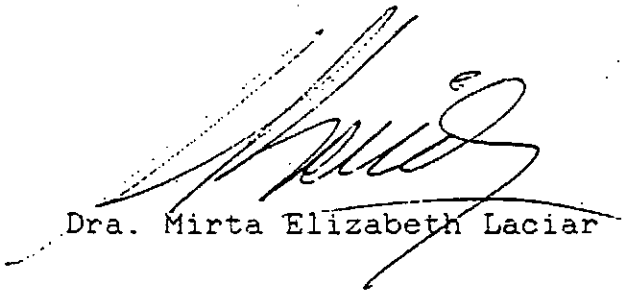
- Instalación y funcionamiento de los servicios públicos.
- Prevención y eliminación de la contaminación ambiental y conservación de los recursos naturales.

29. Al Departamento Ejecutivo le corresponde la administración general y la ejecución de las ordenanzas en forma exclusiva (art. 107).

Son atribuciones y deberes de dicho Departamento, entre otros, los siguientes (art. 108):

- Reglamentar las ordenanzas.
- Expedir órdenes para practicar inspecciones.
- Adoptar medidas preventivas para evitar incumplimientos a las ordenanzas de orden público, estando facultado para clausurar establecimientos, decomisar y destruir productos, demoler y trasladar instalaciones.

30. Por último, y a los fines de un análisis exhaustivo respecto de la distribución de competencias territoriales y funcionales en materia de policía, se remite al Primer Informe Parcial (Tema I) donde han sido tratadas las cuestiones generales de distribución de competencias.



Dra. Mirta Elizabeth Laciari

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1). DUGUIT, León: Manuel de droit constitutionnel - Paris 1911.
- (2). VEDÉL, Georges: Droit administratif. Ed. Universitaires Paris 1976.
- (3). JEZE, Gastón: Principios generales de derecho administrativo Tº II, Vol I - Buenos Aires 1974
- (4). DROMI, José R.: Derecho administrativo económico, Tº 2. Ed. Astrea - Buenos Aires, 1985.
- (5). BANDEIRA DE MELLO, Celso: Prestacao de servicios públicos e administracao indirecta- Sao Paulo, 1973.
- (6). DROMI, José R.: Ob. cit. (4).
- (7). MARIENHOFF, Miguel: Tratado de derecho administrativo, Tº III-B. Ed. Abeledo - Perrot - Buenos Aires, 1966
- (8). GORDILLO, Agustín: Introduccción al derecho administrativo, 2º ed. Ed. Abeledo - Perrot - Buenos Aires, 1966
- (9). LOPEZ RODO, Laureano: Política y desarrollo - Buenos Aires, 1986.
- (10). COZZANI, Mario y otros: Contexto político y normativo de la titularidad y participación en las empresas públicas Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A. 1985.
- (11). BARRA, Rodolfo: Los cambios en el derecho administrativo como consecuencia de los cambios en el rol de Estado. Ed. La Ley, Año LVII Nº 28 - Buenos Aires,.
- (12). GORDILLO, Agustín: Ob. cit. (8).
- (13). POSE, Guillermo: Aspectos constitucionales, legales y reglamentarios de las privatizaciones. Congreso sobre Empresas públicas - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A. 1985
- (14). PIETRA, Beatriz: El proceso de privatización de las

empresas públicas. Programa Ministerio
de Economía. Ed. PNUD - Buenos Aires,
1992.

(15). PIETRA, Beatriz: Ob. cit (14).

(16). DROMI, José R.: Ob. cit (4).

(17). FRIAS, Pedro J.: Introducción al Derecho Público
Provincial. Ed. Depalma - Buenos
Aires, 1980.

INFORME FINAL

"DESARROLLO ENDOGENO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE - ASPECTOS
LEGALES E INSTITUCIONALES"

por Mirta Elizabeth Laciari

Consejo Federal de Inversiones

Buenos Aires, 6 de diciembre 1993

IV. RECOMENDACIONES

1. De acuerdo a los términos de referencia del contrato celebrado con el Consejo Federal de Inversiones se previó, como parte del mismo, un 2º Informe Final. Este, es el producto del análisis efectuado sobre los aspectos más relevantes de los Informes anteriores. También, es el resultado de comunicaciones verbales mantenidas a lo largo de esta relación contractual, con las contrapartes técnicas. El objetivo de estas Recomendaciones, es analizar la viabilidad jurídico-institucional respecto del aprovisionamiento de agua potable a cargo del municipio de San Vicente, a partir del aprovechamiento de los acuíferos presentes en su espacio geográfico. Este proceso de decisión gubernamental municipal, debe integrarse en los planes y programas de desarrollo del Municipio de San Vicente en la medida que sea ambientalmente sustentable, a partir de las siguientes consideraciones:

- a) Fortalecer la institución municipal, a través del reconocimiento de sus funciones ejecutivas en materia de prestación de servicios públicos.
- b) Lograr la optimización en la prestación del servicio de agua potable a la comunidad del municipio de San Vicente y a otros colindantes.
- c) Promover la participación de la comunidad local en el manejo y administración de sus servicios públicos, en particular, en el aprovisionamiento de agua potable.
- d) Buscar soluciones realistas a los problemas que enfrenta el municipio, a través del consenso de la sociedad civil y de los usuarios de los servicios públicos.

2. Las consideraciones sustanciales mencionadas, deben ser recogidas y consolidadas a través de herramientas institucionales y jurídicas que garanticen, en cierta medida, la continuidad de los planes de desarrollo sustentable con independencia de los procesos políticos. Por ello, estas Recomendaciones deben ser vistas como alternativas que permitan al municipio de San Vicente asumir un rol protagónico en la prestación de servicios públicos, promoviendo la participación de todos los sectores de la sociedad en la prestación y administración de agua potable.

Cualquiera sea la alternativa que se adopte, planteada o no en este Informe Final, su elección, a efectos de lograr su legitimación, debe ser el producto del diálogo entre la sociedad civil y los decisores. De lo contrario caeríamos en viejos errores, en donde las decisiones son tomadas de arriba hacia abajo produciendo la falta de legitimidad de las mismas.

De esta forma, las propuestas jurídicas-institucionales aquí vertidas, pretenden ser sólo una parte de la contribución al largo proceso ya iniciado en el municipio de San Vicente, por un conjunto de profesionales del CFI.

IV.A. Resumen y análisis del conjunto de los Informes anteriores

IV.A.a. Régimen legal en materia de aguas

3. Del análisis del 19 Informe Parcial (Tema I), surge que el agua subterránea es un bien del dominio público. Ello resulta a partir de la reforma al Código Civil con la Ley 17.711. Así el art. 2340 inc. 3 establece que "...y toda agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general comprendiéndose las aguas subterráneas, sin perjuicio del ejercicio regular del derecho del propietario del fundo de extraer las aguas subterráneas en la medida del interés y con sujeción a la reglamentación..."

El principio general que sienta la reforma del Código Civil es que "basta la aptitud de satisfacer usos de interés general" para que el agua integre el dominio público de la Nación, provincias o municipios según el lugar donde se encuentren. No obstante, dicha reforma no logra eliminar las discrepancias suscitadas respecto de la naturaleza jurídica del agua subterránea. Ello, en razón de que la misma introdujo nuevos artículos y dejó vigentes otros, sin compatibilizarlos (por ejemplo art. 2518).

En principio, el agua subterránea pasa al dominio público del Estado Nacional, provincial o municipal, según la jurisdicción donde se encuentre el agua en cuestión.

El propietario del inmueble no es el titular del dominio, sin embargo, goza del privilegio de extraerla conforme un ejercicio regular de su derecho.

Sintetizando, más allá de las discusiones doctrinarias y, sin perjuicio de compatibilizar, modificar y/o derogar algunos arts. del Código Civil, es indispensable tener presente que

el principio central respecto de la naturaleza jurídica del agua subterránea a partir de la reforma con la Ley Nº 17.711, está contenido en el art. 2.340 inc. 3º. Según éste corresponde al dominio público las aguas que tengan o adquieran la "aptitud de satisfacer usos de interés general".

4. A partir de la norma de fondo recién aludida, resulta que el agua subterránea, situada dentro del territorio de la provincia de Buenos Aires, integra el dominio público de dicho Estado. Todo esto en concordancia con los Informes Parciales y Finales (Tema I), en los que se analizó la naturaleza jurídica de los cuerpos de agua, ubicados dentro del ámbito jurisdiccional de dicha provincia.

Más allá de las cuestiones doctrinarias que se plantean en torno a esta norma de fondo (la constitucionalidad o no del Código Civil en la determinación del dominio público provincial), lo cierto es que corresponde a la provincia de Buenos Aires, la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales que conforman su territorio.

No obstante, si se analiza la legislación vigente en la provincia, no encontramos normas que regulen integralmente el recurso hídrico, más allá de los intentos de sancionar un Código de Aguas. Si normas que contemplan parcialmente dicha materia.

Un ejemplo de lo dicho, es la Ley Nº 5.965 aludida en el 1º Informe Parcial (Tema II) que versa sobre "Protección a las fuentes de provisión a los cursos y cuerpos de agua y atmósfera". Esta Ley, prohíbe a los organismos del Estado, entidades públicas y privadas y a los particulares "...el envío de efluentes residuales sólidos, líquidos o gaseosos de cualquier origen a la atmósfera, a canalizaciones, acequias, arroyos, riachos, ríos y a toda otra fuente, curso o cuerpo receptor de agua, superficial o subterráneo, que signifique una degradación o desmedro del aire o de las aguas de la provincia..." (art 2 Ley cit.).

Otro ejemplo, es la ley Nº 10.106 que establece el Régimen Hidráulico Provincial, que regula exclusivamente lo referido a trabajos y obras hidráulicas.

En realidad lo que subyace dentro de este contexto legal analizado y, reiterando lo dicho en los Informes anteriores, es que la provincia de Buenos Aires no ha definido su política hídrica. Ello se refleja en una legislación dispersa y parcial.

Tal situación, constituye un serio obstáculo para la implementación de planes y programas de desarrollo sostenible a partir de la utilización del recurso agua.

Para salvar estos vacíos legales, existen diferentes alternativas jurídicas. Estas serán enunciadas en el Capítulo IV.C.

IV.A.b. Deslinde de competencias funcionales en materia de aguas

5. En el presente párrafo, reiterando lo analizado en el Informe Parcial I (Tema II), se determinará la competencia de los organismos públicos en materia de aguas.

Se hará especial referencia al deslinde funcional en materia de provisión de agua potable, a partir del aprovechamiento de las aguas subterráneas situadas dentro del ámbito jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires.

Concordante con el Informe Parcial antes aludido, es conveniente reiterar cuales son las principales funciones de la administración pública hídrica:

- a) Formulación de la política ambiental y de recursos naturales (inclusión de la política hídrica).
- b) Inteligencia (recolección, procesamiento y difusión de la información).
- c) Programación y planificación
- d) Ejercicio del "ius edicendi" o poder de legislar y reglamentar.
- e) Actividad empresarial (prestación de servicios y construcción de obras públicas).
- f) Aspectos procesales (audiencias públicas, encuestas etc.).
- g) Régimen de licencias y permisos.
- h) Poder de policía.
- i) Concesión de uso de bienes del dominio público.
- j) Otras.

Algunas de las funciones descriptas precedentemente, son de competencia exclusiva del Estado provincial, en tanto que otras, en algunos casos, devienen concurrentes con el municipio. La cuestión es dilucidar cuales de estas funciones son exclusivas y cuales concurrentes.

En principio, la provincia tiene competencia exclusiva respecto de los items a), c) y d).

Las restantes enunciadas, pueden resultar concurrentes entre los dos niveles de gobierno. En este último supuesto, será

necesario analizar cómo y, a favor de quien, se resuelve esta concurrencia.

Una de las alternativas legales que pueden dar respuestas a los interrogantes recién aludidos, es el acuerdo entre todos los organismos involucrados.

Las pautas generales a considerar en la formulación de este tipo de acuerdos, serán brevemente enunciadas en el Capítulo IV.C.

Con respecto al ítem i) sobre "concesión de uso de bienes del dominio público", es necesario señalar que se trata de una función exclusiva, tanto de la provincia o de los municipios, según del bien de que se trate.

6. El uso y aprovechamiento de las aguas de dominio público, situadas dentro del ámbito jurisdiccional de la provincia de Buenos Aires, compete al Estado provincial.

En el supuesto de la utilización de aguas subterráneas para aprovechamiento de las poblaciones, existen dos organismos provinciales con competencia exclusiva en el aprovisionamiento de agua potable, según el número de habitantes a abastecer.

La Ley Nº 7.533 creó el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (S.P.A.R.).

El objetivo de dicha Ley es:

- Lograr la ejecución de un plan de aprovisionamiento de agua potable para poblaciones de hasta 15.000 habitantes (el número originario era de 100 a 3000 hab.), "...estimulando la organización comunitaria y creando las condiciones necesarias para tal fin...." (art. 2 Ley cit.).

Este organismo, conforme conversaciones mantenidas con algunos de los funcionarios del sector, tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Realización por sí o por terceros de los estudios, proyectos y ejecución de las obras para la provisión de agua potable.
- Supervización de la operación, mantenimiento y administración de los servicios habilitados, aún cuando se hubieren transferidos (art. 3, incs. c) y d) Ley cit.).

Con respecto a la prestación del servicio, la misma está a cargo de cooperativas de usuarios en un número que hoy supera el centenar. Estas se organizan bajo la dirección del S.P.A.R.

Otro de los organismos con competencia en el aprovisionamiento de agua potable, cuando se trate de poblaciones que superen los 15.000 hab., es la Administración

General de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (O.S.B.A.).

A diferencia del anterior, este organismo presta directamente el servicio de provisión de agua potable. No obstante, a través de acuerdos, ha delegado dicha función en algunos municipios.

La situación fáctica, sin embargo, no se ajusta estrictamente al régimen legal aludido. En efecto, hoy al S.P.A.R. por decisión del gobierno de la provincia de Buenos Aires, tiene asignadas competencias en poblaciones cuyo número de habitantes supera el límite establecido en el régimen legal aplicable.

A esto, hay que agregar la existencia de prestaciones clandestinas de agua potable, producto de conexiones realizadas por los propios usuarios.

7. Frente a la situación legal y fáctica precedentemente descripta, más allá del deslinde funcional que surge de las propias normas, lo cierto es que del mismo resultan superposiciones y vacíos. Esto hace necesario coordinar y articular dichas funciones entre los diferentes organismos provinciales responsables, directa o indirectamente, del manejo del recurso hídrico y del ambiente.

Dentro del contexto legal e institucional señalado nos atendremos a considerar, a efectos de dar cumplimiento con los objetivos propuestos en este Informe Final, sólo lo referente a la viabilidad legal e institucional para que el municipio de San Vicente pueda o no ser prestador del servicio de aprovisionamiento de agua potable.

Atento la competencia exclusiva del gobierno provincial, para que el municipio de San Vicente pueda actuar como prestador de dicho servicio, será necesario un acuerdo entre ambos niveles de gobierno. En este, los organismos provinciales competentes, deberán delegar total o parcialmente sus funciones al municipio.

Los contenidos mínimos de dicho acuerdo serán enunciados en el Capítulo IV.C.

Este acuerdo particular deberá compatibilizarse con otros de carácter general que tengan como base la utilización de recursos naturales desde la perspectiva del desarrollo que incorpore la variable ambiental. Tal es el caso del Pacto Federal Ambiental (ver Anexo).

IV.B. Consideraciones previas a tener en cuenta en la elección de las alternativas jurídico-institucionales para la prestación del servicios público de agua potable por el municipio de San Vicente

8. Operada la delegación aludida en el párrafo anterior y, previo a la determinación de las alternativas jurídico-institucionales para la prestación del servicio de agua potable, el municipio deberá disponer:

- En primer lugar del "imput" de la información técnica (física, económica y social). La consideración de estos diferentes aspectos permite que la información se convierta en un instrumento fundamental, en el proceso previo a la toma de decisiones.

A efectos de estas Recomendaciones, interesa la siguiente información:

- Los estudios técnicos que a la fecha se están realizando y que a través de comunicaciones verbales mantenidas con el Lic. Jorge Simini, resulta que existe una potencialidad cierta de los acuíferos presentes en el Partido de San Vicente, para ser utilizados como fuentes de aprovechamiento de agua potable.
- La información técnica proveniente del relevamiento y diagnóstico de los servicios actuales de agua potable y cloacas, dentro del Partido de San Vicente, realizado por el Arq. Juan José Parente.

9. En segundo lugar y, a partir de la información disponible, es necesario que el proceso de decisión municipal para la prestación del servicio público de provisión de agua potable, deba ser previamente legitimado. Esto es posible a partir de:

- La participación ciudadana. Con ello se quiere significar a todas aquellas formas participativas que intervienen como previas al proceso de toma de decisión, tanto legislativos como administrativos.

Obviamente, para poder llevar adelante estos procesos participativos es necesario, entre otros, dos ingredientes fundamentales:

- Un alto grado de madurez política por parte del decisor
- El deseo explícito por parte de la sociedad en participar y que presente signos de madurez cívica.

En lo que respecta al ámbito municipal, los ingredientes aludidos precedentemente pueden abrir la instancia, al reconocimiento explícito y traducirse en normas (ordenanzas generales del ambiente) que reconozcan la participación ciudadana en el proceso de decisión (legislativo y administrativo).

Por exceder el marco de este Estudio no se desarrollarán aquí los procedimientos y modalidades propias de estas instancias participativas. No obstante, se enfatiza sobre las mismas, a los efectos de comprender el espíritu que animan estas Recomendaciones.

Es importante señalar que la Provincia de Buenos Aires tampoco cuenta con normas de esta naturaleza. Las manifestaciones participativas en los procesos de decisión llevadas a cabo hasta ahora se inscriben dentro de los mecanismos no formales al no estar reconocidos normativamente. Sí, en cambio, existen normas que reconocen la participación ciudadana en la gestión ambiental y que se traducen bajo formas bien diversas. Algunas ya fueron descritas en el 2º Informe Parcial (Tema II) como los consorcios de usuarios, cooperativas etc.

10. Antes de entrar a considerar cuales son las alternativas institucionales y jurídicas más idóneas en todo lo referente a la prestación de los servicios públicos en el Partido de San Vicente y, aunque pareciera que estas consideraciones previas se alejan de los objetivos centrales perseguidos en estas Recomendaciones, creo necesario señalar algunas cuestiones fundamentales, a saber:

- Las decisiones que se adopten en materia de prestación de servicios públicos en general y, la prestación del agua potable en particular, independientemente de las formas diversas que presenten verán condicionada su legitimidad, en razón del grado de consenso que logren las mismas.
- Dicho consenso encuentra, a través de los mecanismos de participación ciudadana, una forma adecuada para lograrlo.
- La oportunidad, conveniencia y viabilidad política para su implementación y puesta en marcha, debe ser considerado como un aspecto inescindible de dicho proceso.

11. En síntesis y, tal lo señalado en párrafos anteriores, el régimen legal e institucional vigente tanto en la provincia como en el municipio no contemplan, entre otros, los siguientes aspectos:

- El libre acceso a la información pública.
- La participación ciudadana en los procesos de decisión legislativos y administrativos y en el control de gestión.

IV.B.a. Modalidades de la prestación del servicio de agua potable

12. Respecto del marco normativo al cual se deberá ajustar el municipio de San Vicente para la prestación del servicio público de agua potable, es necesario examinar la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires. A tales efectos se transcribirán los arts. pertinentes:

- El art. 52 prevé que "Corresponde al Concejo disponer la prestación de servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local y siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la provincia o de la Nación".
- El art. 53 ha previsto que "...el Concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del departamento ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Con tal propósito se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales, con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones..."
- El art. 131, establece que "La ejecución directa de los servicios de la municipalidad corresponde al departamento ejecutivo, quien administrará los establecimientos por medio de empleados a sueldo, comisiones de vecinos u organismos descentralizados. En los convenios, cooperativas o consorcios, será obligatoria su participación en los órganos directivos.

13. La municipalidad del partido de San Vicente, operada la delegación del gobierno provincial, se encuentra facultada para intervenir en la prestación del servicio público de agua potable bajo las modalidades institucionales establecidas en su Ley Orgánica (consorcios, cooperativas, organismos descentralizados), con la participación obligada del departamento ejecutivo en los órganos directivos.

14. En caso de que el municipio acuerde con otras jurisdicciones la prestación del servicio de agua potable (por ejemplo una red troncal de agua que atravesase varias jurisdicciones), será necesario diseñar una alternativa institucional que lo habilite para tal prestación. Dicha alternativa puede ser la creación de un ente interjurisdiccional cuyos contenidos mínimos serán enunciados en el Capítulo IV.C.

Cualquiera sea la alternativa jurídica e institucional que el municipio adopte, deberá armonizarla con el régimen provincial vigente, al momento de la toma de decisión, respecto de:

- La prestación de los servicios públicos.
- La reforma del Estado.
- El régimen de las privatizaciones.

15. A continuación, serán analizadas las modalidades de prestación que se consideran más convenientes, atento el ámbito jurisdiccional considerado y, a la naturaleza del servicio de provisión de agua potable.

El régimen legal que regula el funcionamiento de las municipalidades, contempla la prestación de los servicios públicos por los particulares. Esto no implica que la participación de los particulares en la prestación de un servicio público haga perder a éste el carácter de público. La Ley Orgánica de Municipalidades, y reiterando lo dicho en párrafo 12, enuncia algunas formas organizacionales posibles tales como: cooperativas, consorcios etc. No obstante, establece la participación obligatoria de la municipalidad, en los órganos directivos (art. 131, L.O.M.).

Determinada claramente la competencia del Municipio a partir de la delegación efectuada por la provincia y, como paso previo a definir la modalidad de la prestación, debe adoptarse la decisión política respecto de la transferencia o no de la prestación del servicio público de agua potable, al sector privado.

Una ordenanza, será el instrumento adecuado para definir la líneas políticas respecto de tal cuestión. En dicha norma, se deberá autorizar al Poder Ejecutivo (Intendente) para la ejecución del proceso de transferencia del servicio. La misma, deberá establecer los lineamientos generales.

En el Capítulo IV.C. se enunciarán los contenidos mínimos de dicha ordenanza.

16. Determinada la modalidad de la prestación (pública o privada), se deberá definir la forma organizativa correspondiente.

Las cooperativas y los consorcios de usuarios constituyen las modalidades más adecuadas para la prestación de este tipo de servicios dentro del ámbito municipal. Por otra parte, son las formas que han sido previstas por la Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia.

Tanto una como otras, son personas jurídicas que posibilitan una activa participación de la comunidad directamente involucrada. Existen, sin embargo, otras formas de participación del sector privado. Estas suponen altas

concentraciones de capital que, a efectos de este Estudio, no han sido consideradas por cuanto se han priorizado aquellas que involucren directamente a la comunidad.

17. Las cooperativas deberán ajustarse al régimen legal vigente (Ley Nº 20.337), tanto en su organización como en su funcionamiento.

El principal objetivo de la cooperativa es la gestión de servicios.

Tal gestión tiene por finalidad satisfacer las necesidades de los usuarios (art. 2, 1º parte e inc. 10 Ley cit.).

En principio, las cooperativas prestan su servicio únicamente a sus asociados, aunque la Ley faculta a prestarlos a aquellos que no revistan tal calidad.

En el supuesto de que sean o puedan llegar a ser únicas concesionarias de un servicio, deberán prestarlo obligatoriamente a cualquier ente público estatal (Nación, provincia o municipio), sin el requisito de la previa asociación (art. 20 ley cit.).

En el caso particular de las cooperativas públicas de provisión de agua potable, es la asamblea de asociados, quien determina el canon que se debe pagar por el uso del agua.

Según Dromi, en su Derecho Administrativo Económico Tº 2, "...la cooperativa tiene la facultad o potestad de crear la tarifa, imponiéndosela a los usuarios de tal servicio...".

Esta persona jurídica, se constituye por instrumento público o privado y comienza a operar regularmente una vez que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa la autorice a funcionar y la inscribe en el Registro pertinente.

18. Los consorcios constituyen entes públicos no tipificados en el derecho positivo. No hay reglas generales e integrales sobre tal instituto. Sólo una legislación dispersa y casuística.

Según Dromi, ob. cit. en párrafo anterior, los consorcios públicos son "...entes públicos asociativos de gestión local o regional que desarrollan actividades administrativas materializadas en la realización o prestación de obras y servicios públicos".

Sintetizando, los consorcios constituyen personas jurídicas cuya constitución es promovida por el Estado (Nación, provincia o municipio).

En el caso del municipio de San Vicente y, tal lo previsto por la Ley Orgánica de Municipalidades, el Consejo podrá autorizar el funcionamiento de consorcios para la prestación de servicios públicos y realización de obras públicas. Estos consorcios, estarán integrados por una o varias Municipalidades, por la provincia, la Nación y/o los vecinos (arts. 41 y 43).

Como se carece de un régimen general básico en materia de consorcios, es necesario la sanción de una norma que disponga

su constitución y determine sus modalidades de funcionamiento.

A partir de esta norma general, el Estatuto de cada consorcio deberá determinar su régimen orgánico y funcional.

19. Se estima conveniente analizar a continuación los aspectos que hacen al procedimiento que sigue el Estado, como titular de un servicio público para transferir el mismo a una empresa, cooperativa, consorcio u otra forma asociativa de derecho público o privado.

Tal procedimiento para conceder un servicio público, debe ajustarse a la Ley de Contabilidad de la Provincia y al pertinente Reglamento de Contrataciones.

La licitación, pública o privada, según la cuestión y el monto involucrado, constituye un procedimiento de selección del cocontratante de la Administración Pública. Esta, es la que confecciona el Pliego.

El Pliego de Contrataciones o "programa contractual" es el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante (en este caso el Municipio), que especifica:

- El suministro, obra o servicio que se licita (objeto).
- Las pautas que regirán el contrato a celebrarse, los derechos y obligaciones de oferentes y cocontratantes (relación jurídica).
- El mecanismo procedimental a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento).

El Pliego General, contiene una serie de cláusulas aplicables a los contratos de una misma especie. Pero además de estas cláusulas generales, se deben prever condiciones particulares específicas para cada contrato.

Su redacción reviste especial cuidado pues sus pautas se deben adecuar a la prestación que se licita (plazos, condiciones de ejecución, garantías, sanciones etc.). Pueden resultar derogatorias del Pliego General.

Por ello es que dentro de las cuestiones que especialmente deben considerarse en un proceso de transferencia de servicios públicos, es todo lo referente a la preparación de los Pliegos licitatorios.

Estos constituyen la Ley entre las partes.

Atento a la significación operativa de los servicios de esta clase de contratos y la magnitud de las inversiones, si bien es conveniente otorgar cierta seguridad al contratista, se deberán considerar los intereses de la comunidad usuaria a fin de garantizarle:

- Calidad del servicio (eficiencia y eficacia).

- Tarifas accesibles.
- Preservación del ambiente y de los recursos naturales sobre los cuales pueden tener impactos significativos (que deberán ser contemplados en los Pliegos licitatorios)

El Estado a través de la confección del respectivo Pliego, deberá compatibilizar los distintos intereses sectoriales comprometidos en la prestación de los servicios públicos, a través de pautas expresas y claras.

Dicha tarea se verá facilitada si se está frente a una cooperativa de usuarios o bien, el Estado resuelve continuar prestando el servicio, conformando un consorcio con la participación de los sectores interesados de la comunidad.

Entre los contenidos mínimos de los Pliegos pueden mencionarse, entre otros, el otorgamiento o no de derechos exclusivos de prestación del servicio en un área determinada por toda la duración del contrato.

Para definir esta cuestión, habrá que evaluar la conveniencia de otorgar tal seguridad al contratista, la naturaleza jurídica del mismo, la magnitud del emprendimiento, la necesidad de la prestación etc.

Con la inclusión de cláusulas de exclusividad en la prestación de servicios públicos, se tiende a proteger al prestatario de prácticas anómalas del servicio, sin licencia alguna.

La determinación de un sistema tarifario apropiado al servicio de que se trata, es otro de los aspectos a contemplar en un Pliego. Debe garantizarse un servicio eficiente, sin que ello signifique hacer más gravoso el contrato.

Por otra parte, las cláusulas sobre experiencia, antigüedad, bienes y personal del oferente, que suelen incluirse en los Pliegos de licitaciones, deben ser lo suficientemente flexible como para permitir a la Municipalidad, la libertad de evaluar, al momento de la apertura de los sobres, la solvencia material, moral y técnica del mismo.

Un aspecto a considerar, previo a licitación, es el plazo que se va a dar entre el llamado y la presentación de los sobres.

Conforme la prestación de servicios de que se trate, puede resultar necesario realizar una serie de estudios de cierta magnitud, previo a la formulación de las propuestas.

IV.C. Alternativas legales e institucionales para la prestación del servicio de agua potable dentro del ámbito del Municipio de San Vicente

IV.C.a.Alternativas de carácter general

20. Las alternativas a desarrollar en los Capítulos IV.C.a.1 y IV.C.a.2, exceden los objetivos de este trabajo. No obstante, su inclusión responde a la necesidad de plantear alternativas generales de carácter legal. Estas pueden dar respuestas a aquellas cuestiones planteadas en este Informe Final respecto de la prestación de los servicios públicos en general y, del agua potable en particular.

IV.C.a.1. Ley general del ambiente para la provincia de Buenos Aires

21. Como se señaló en párrs. anteriores, todo proceso de toma de decisión que involucre proyectos o planes de desarrollo regional, provincial y municipal requiere, como previo, disponer de la información pertinente.

Dicha información, debe estar disponible tanto para el decisor como para el público en general y, para ello, es necesario una norma que garantice el acceso a dicha información. Como la provincia de Buenos Aires carece de este tipo de normas, se sugiere salvar este vacío legal.

Por otra parte, existen otros vacíos normativos (enunciados en párrafos anteriores), que requieren también respuestas.

22. Antes de delinear las alternativas institucionales y jurídicas en materia de prestación del servicio de agua potable a cargo del municipio de San Vicente, creemos conveniente enunciar primero, una de las alternativas jurídicas generales. Esta, debe ser el marco de referencia para la adopción y definición de la política ambiental en la provincia de Buenos Aires.

El dictado de una Ley General del Ambiente, debe constituir el marco de referencia para las normas sectoriales que se sancionen respecto del aprovisionamiento del agua potable por parte del municipio de San Vicente.

La razón se fundamenta en la necesidad de disponer de una norma que contenga los principios y la política general en materia ambiental para la provincia.

Por otra parte, ya existe en nuestro país experiencia respecto de este tipo de norma. Así, a modo de ejemplo puede citarse la Ley general del ambiente de la provincia de Mendoza Nº 5.961, la Ley Nº 7.343 de la provincia de Córdoba sobre Principios rectores para la preservación, conservación,

defensa y mejoramiento del ambiente, la Ley Nº 1.875 de la provincia de Neuquén, la Ley 55 de Tierra del Fuego etc.

23. Una Ley general del ambiente como la que se propicia, debería contener, entre otras, las siguientes consideraciones:

- 19) Definición de la política ambiental.
- 29) Información: el derecho de toda persona al acceso libre a la información en poder del Estado y de los particulares, cuando esten involucrados intereses colectivos.
- 39) Participación ciudadana: en los procesos de decisión (legislativos y administrativos), en la gestión y en el control de gestión.
- 49) Objetivos de calidad ambiental: en materia de aguas, atmósfera y suelo.
- 59) Plan Ambiental provincial.
- 69) Cartas Ambientales Municipales.
- 79) Autoridad de aplicación.
- 89) Sistema de información ambiental (recolección, procesamiento y difusión de la información pública y privada)
- 99) Instrumentos regulatorios y económicos para el control de la contaminación.
- 109) Actividad jurisdiccional (administrativa y judicial)
- 119) Fiscalización y control (faltas y sanciones).
- 129) Financiamiento (creación de un Fondo Especial).

IV.C.a.2. Código de Aguas para la provincia de Buenos Aires

24. En principio, un Código de esta naturaleza deberá reunir, conforme cierta metodología y sistematización, las reglas e instituciones jurídicas concernientes a esta materia. Por otra parte, será necesario un Capítulo introductorio que sienta los principios generales básicos en materia de aguas

bajo los cuales es posible interpretar todo el resto del articulado y resolver los casos no reglados expresamente. Este debería incluir únicamente la normativa general dejando para la Reglamentación las cuestiones de detalle que complementen el contenido de la primera y la normativa atinente a la organización y funcionamiento del ente administrativo encargado de la aplicación del Código. En cuanto a los contenidos mínimos del articulado pueden señalarse:

- a) Definición de la política hídrica provincial.
- b) Determinación del dominio de las aguas.
- b) Creación de la autoridad de aplicación.
- c) Normas rectoras referentes a los distintos usos de las aguas.
- d) Normas sobre conservación de las aguas.
- e) Régimen de las obras hidráulicas.
- f) Principios a los que se ajustarán las prioridades de uso de las aguas.
- g) Limitaciones al dominio privado en interés público.
- h) Determinación de cargas financieras y, demás instrumentos económicos para el uso de las aguas.
- i) Facultades jurisdiccionales y sancionatorias de la autoridad de aplicación.
- j) Participación de los usuarios en la utilización del agua.
- k) Otros.

IV.C.b. Alternativas de carácter particular aplicables a la prestación del servicio de agua potable por el municipio de San Vicente

25. En adelante se plantearán las alternativas jurídico-institucionales, para cada caso particular, en función de las necesidades detectadas. Ello posibilitará al municipio de San Vicente, asumir el rol de prestador del servicio de aprovisionamiento de agua potable, a partir de los acuíferos presentes en su ámbito territorial.

IV.C.b.1. Contenidos mínimos del Convenio de delegación de facultades en materia de provisión de agua potable

26. Tal lo señalado en el párrafo 4, el agua subterránea situada dentro del territorio de la provincia de Buenos Aires, integra el dominio público de dicho Estado.

El uso y aprovechamiento de las aguas del dominio público de la provincia de Buenos Aires, compete al gobierno provincial (conforme art. 2340 C.C., L.O.M. de Buenos Aires y normas de creación de los organismos con competencia en la prestación del servicio público de agua potable).

De esto resulta que, para que el municipio de San Vicente, pueda actuar como prestador de dicho servicio, es necesaria la concertación entre ambos niveles de gobierno (provincia y municipio).

Dicha concertación, deberá ser instrumentada mediante un convenio. Este deberá contener, entre otras, las siguientes condiciones:

- a) Determinación de las partes contratantes (provincia: O.S.B.A. y/o S.P.A.R.), y Departamento Ejecutivo del municipio ad referendum del Concejo Deliberante.
- b) Determinación del alcance de la delegación (formulación del proyecto y/o ejecución y/o administración y/o prestación y/o determinación de tarifas).
- c) Prestaciones a cargo de cada una de las partes intervinientes (infraestructura, recursos humanos, técnicos y económicos).
- d) Financiamiento de las obras y mantenimiento del servicio.
- e) Responsabilidades de cada una de las partes.
- f) Plazos y modalidades en que se producirá la transferencia del servicio.

27. Otra alternativa legal para efectivizar la delegación aludida, puede ser un Decreto del Poder Ejecutivo Provincial delegando en el municipio la prestación del servicio público de agua potable y estableciendo las condiciones para ello. Estas serán similares a las aludidas en el párrafo 26.

IV.C.b.2. Ordenanza del Concejo Deliberante de la municipalidad de San Vicente sobre aprovisionamiento de agua potable

28. Operada la delegacion mediante la suscripción del convenio antes analizado, el mismo deberá ser aprobado por el Concejo Deliberante. En dicho acto, o por ordenanza separada, dicho Cuerpo podrá determinar las condiciones a las que se ajustará la provisión de agua potable. En ella se establecerán las facultades del Departamento Ejecutivo. Definida políticamente la transferencia del servicio de aprovisionamiento de agua potable, se deberá sancionar una Ordenanza la que deberá contener, entre otras, las siguientes disposiciones:

- a) Aprobación del convenio (en el supuesto de que la delegación se opere mediante la firma de un convenio)
- b) Determinación de las modalidades de la prestación (si se transfiere o no el servicio al sector privado)
- c) Si se resuelve la transferencia, se deberán enunciar las normas generales que constituirán el marco de referencia de la transferencia, sin perjuicio de las cláusulas particulares del correspondiente contrato de adjudicación del servicio.
- d) Definición y asignación de roles de cada uno de los sectores públicos intervinientes (Intendente y Concejo Deliberante)
- e) Definición de los mecanismos de control y fiscalización del proceso de transferencia.
- f) Definición y asignación de competencias en materia de control respecto de la entidad prestataria con posterioridad a la transferencia.

IV.C.b.3 Confección del Pliego de Licitación para la transferencia del servicio de provisión de agua potable

29. Como norma particular, a efectos de estas Recomendaciones, haremos referencia al Pliego de Licitaciones. Este, debe prever determinados contenidos, los que serán enunciados a continuación:

- a) Determinación del servicio que se licita con especificación del área (provisión de agua potable para.....).
- b) Pautas que regirán el contrato a celebrarse.
- c) Plazos de la presentación de las ofertas.
- d) Condiciones de ejecución.
- e) Garantías (mantenimiento de la oferta).
- f) Inclusión o no de cláusulas de exclusividad para la prestación del servicio de agua potable para el adjudicatario.
- g) Requisitos a cumplimentar por el oferente (experiencia en el tipo de prestación, capacidad económica y demás antecedentes empresariales y personales.
- h) Determinación de tarifas.
- i) Cláusulas sobre preservación del ambiente (EIA y DIA).

IV.C.b.4. Constitución de un ente interjurisdiccional para la prestación del servicio de agua potable a municipios colindantes

30. La prestación del servicio público de agua potable, puede extenderse del municipio de San Vicente a otros colindantes, en función de las siguientes variables, entre otras:

- 1º) Disponibilidad del recurso natural por parte del municipio de San Vicente.
- 2º) Necesidad de la prestación por parte de los municipios colindantes.
- 3º) Factibilidad económica.
- 4º) Búsqueda de la eficiencia y eficacia en la prestación del

servicio público.

50) Viabilidad legal.

31. Para cumplimentar el objetivo aquí expuesto, se hace necesaria la constitución de un ente interjurisdiccional (intermunicipal o entre provincia y municipios).


Para ello, se deberá formalizar un acuerdo entre todas las jurisdicciones involucradas. Dicho acuerdo contendrá las pautas de organización y funcionamiento del ente.

En este acuerdo, se podrán incluir algunas de las alternativas legales aludidas en Capítulos IV.C.b.

32. Existen, a su vez, dos alternativas posibles para la formulación de un acuerdo de esta naturaleza. Estas pueden ser:

10) Un acta acuerdo entre provincia de Buenos Aires, municipio de San Vicente y colindantes interesados en la provisión de agua potable, contemplando la creación de un ente interjurisdiccional prestador del servicio.

20) Operado el proceso legal aludido en Cap. IV.C.b.1, 2 y 3, el municipio podrá acordar con las otras jurisdicciones municipales la prestación del servicio de aprovisionamiento de agua potable, acordando la constitución de un ente interjurisdiccional a tales efectos.



Dra. Mirta Elizabeth Laciari

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- (1). ALLENDE, Guillermo: Derecho de aguas. Ed. Eudeba - Buenos Aires 1971 -
- (2). BARRA, Rodolfo: Los cambios en el derecho administrativo como consecuencia de los cambios en el rol del Estado. Ed. La Ley, Año LVII, Nº 28 - Buenos Aires -
- (3). BIELSA, Rafael: Tratado de Derecho Administrativo. T2 II. Ed. Eudeba - Buenos Aires -
- (4). CANO, Guillermo: Estudio sobre línea de rívera. T2 I Ed. CFI - Buenos Aires 1988 -
- (5). CANO, Guillermo: Derecho, política y administración de aguas. T2 II, Volumen 2 y T2 III, Vol. 2. Ed. INELA 1976.
- (6). CANO, Guillermo: Introducción a la problemática ambiental municipal. 1º Simposio Iberoamericano sobre Medio Ambiente y Municipio. Ed. FARN. - Bs. As. - Iguazú, Octubre 1986 -
- (7). CANO, Guillermo: Recursos naturales y energía. Derecho política y administración. Ed. Feyde - Buenos Aires 1979 -
- (8). COZZANI, Mario y otros: Contexto político y normativo de la titularidad y participación en las empresas públicas. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A. 1985.
- (9). DROMI, José: Derecho administrativo económico. T2 2. Ed. Astrea - Buenos Aires 1985 -
- (10). DUGUIT, León: Manuel de droit constitutionnel - Paris 1911 -
- (11). FRIAS, Pedro: Introducción al Derecho Público Provincial. Ed. Depalma - Buenos Aires 1980 -
- (12). GORDILLO, Agustín: Introducción al derecho administrativo. 2ª ed. Ed. Abeledo-Perrot - Buenos Aires 1966 -
- (13). GIRAUT, Miguel: Estudio de base para la recuperación y aprovechamiento de la Laguna de San Vicente, provincia de Buenos Aires - Geomorfología

de la cuenca - Ed. CFI 1990.

- (14). JEZE, Gastón: Principios generales de derecho administrativo. Tº II, Vol I - Buenos Aires 1974 -
- (15). LOPEZ RODO, Laureano: Política y desarrollo. Doc. Trabajo M.E. - Buenos Aires 1986 -
- (16). LLAMBIAS, Guillermo: Derecho de aguas. Ed. Fayde - Buenos Aires 1974 -
- (17). LLAMBIAS, Guillermo: Código Civil Anotado. Tº IV A - Derechos Reales - Ed. Abeledo-Perrot - Buenos Aires -
- (18). MARIENHOFF, Miguel: Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas. Serie II, Nº 9. Ed. Abeledo-Perrot - Buenos Aires 1971 -
- (19). MARIENHOFF, Miguel: Tratado de dominio público. Ed. Tea. - Buenos Aires 1971 -
- (20). MARIENHOFF, Miguel: Tratado de derecho administrativo. Tº III - 8. Ed. Abeledo-Perrot - Buenos Aires 1966 -
- (21). DE MELLO BANDEIRA, Celso: Prestacao de servicios públicos e administracao indirecta - Sao Paulo, Brasil 1973 -
- (22). PIETRA, Beatriz: El proceso de privatización de las empresas públicas. Programa Ministerio de Economía. Ed. PNUD - Buenos Aires 1992 -
- (23). POSE, Guillermo: Aspectos constitucionales, legales y reglamentarios de las privatizaciones. Congreso sobre empresas públicas. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales U.B.A. - Buenos Aires 1985 -
- (24). GUIROGA LAVIE, Humberto: Derecho Constitucional. Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales - Buenos Aires 1978
- (25). SPOTA, Alberto: Tratado de Derecho de Aguas. Tº II. Ed. Jesús Menéndez - Buenos Aires 1941 -
- (26). VEDEL, Georges: Droit administratif. Ed. Universitaires - Paris 1976 -

ANEXO

PACTO FEDERAL AMBIENTAL

En la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los cinco días del mes de Julio del año mil novecientos noventa y tres.

En presencia del Señor Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem, Sr. Ministro del Interior Dr. Gustavo Beliz, la Señora Secretaria de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano Ing. María Julia Alsogaray, se reúnen los Señores Gobernadores de las Provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé, Santiago del Estero, Tierra Del Fuego, Tucumán, y el Señor Intendente de la ciudad de Buenos Aires Dr. Saúl Bouer.

Las autoridades signatarias declaran:

CONSIDERANDO:

Que la preservación, conservación mejoramiento y recuperación del Ambiente son objetivos de acciones inminentes que han adquirido dramática actualidad, desde el momento en que se ha tomado conciencia de que el desarrollo económico no puede estar desligado de la protección ambiental.

Que esta situación compromete, no sólo a todos los estratos gubernamentales de la República, sino también a cada uno de los ciudadanos, cualquiera fuere su condición social o función.

Que la voluntad reflejada en el Pacto Federal firmado en la ciudad de Luján, el 24 de mayo de 1990, y los compromisos contraídos ante el mundo en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMAD'92), hacen indispensable crear los mecanismos federales que la Constitución Nacional contempla y, en cumplimiento de ese compromiso, resulta oportuno reafirmar el espíritu y la acción federal en materia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

El Poder Ejecutivo Nacional

En Consecuencia:

LA NACION Y LAS PROVINCIAS AQUI REPRESENTADAS ACUERDAN:

I - El objetivo del presente acuerdo es promover políticas de desarrollo ambientalmente adecuadas en todo el territorio nacional, estableciendo Acuerdos Marco entre los Estados Federados y entre éstos y la Nación, que agilicen y den mayor eficiencia a la preservación del ambiente teniendo como referencia los postulados del "Programa 21" aprobado en la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CNUMAD'92).

II - Promover a nivel provincial la unificación y/o coordinación de todos los organismos que se relacionen con la temática ambiental, concentrando en el máximo nivel posible la fijación de las políticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

III - Los Estados signatarios reconocen al Consejo Federal de Medio Ambiente como un instrumento válido para la coordinación de la política ambiental en la República Argentina.

IV - Los Estados signatarios se comprometen a compatibilizar e instrumentar en sus jurisdicciones la Legislación Ambiental.

V - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

VI - Los Señores Gobernadores propondrán ante sus respectivas legislaturas provinciales la ratificación por Ley del presente acuerdo, si correspondiere.

El Poder Ejecutivo Nacional

VII - El Estado Nacional designa ante el Consejo Federal de Medio Ambiente, para la implementación de las acciones a desarrollarse a efectos de cumplimentar los principios contenidos en este Acuerdo, a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación.

[The following section contains numerous handwritten signatures and initials, including names like "Plegado", "Zunzun", and "Pereira", along with various scribbles and marks.]