

PERSONALIDAD JURIDICA DE LA REGION CENTRO

Hugo L. Domingo y Agustín R. Moscariello

I.- INTRODUCCION

El análisis sobre la personalidad jurídica de la Región Centro, nos obliga abordar previamente aspectos tales como el elemento regional como capítulo del derecho a la integración, la influencia del elemento convencional en la génesis de la Región en general y de la Región Centro en particular, y la delegación de competencias efectuada por las provincias a través de los tratados, tópicos que, cabe aclarar, hoy en día admiten desarrollos solo aproximativos en tanto son temas no tratados por la doctrina y que habrá que seguir investigando.

II.- EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN

1.- Generalidades:

Dentro del derecho de la integración, que Midon define como un conjunto de normas, conductas y valores que rigen los procesos de integración incluídas las instituciones que posibilitan ese desarrollo¹, el regionalismo nacional se enmarca en el ámbito del derecho intrafederal y no internacional, aunque como dice Piombo², en esta materia hay traslación de principios entre ambas esferas.-

Siendo interno es, sin embargo, interprovincial o supraprovincial, lo cual no quiere decir sin más y necesariamente federal.

Ello así porque interpretamos que el sistema federal emanado de la constitución de 1853 con la reforma de 1994, si bien sienta las bases de la región, establece que es una potestad provincial.-

Se trata en realidad de una facultad retomada por las provincias, por expresa disposición del constituyente, de manera tal que solo las provincias “pueden” crear regiones.

No olvidemos, en tal sentido, que la constitución nacional representa una delegación de competencias, por medio de la Constitución, desde los Estados provinciales hacia poder central. En ese marco, la preexistencia de las provincias determina que lo no delegado es reservado por las mismas.-

De tal modo, siempre que se respeten los fines constitucionales, expresados en el art. 124 de la Constitución Nacional, en orden a que las regiones contribuyan al desarrollo económico y social, las provincias podrán delegar competencias en órganos regionales,

¹ MIDON, Mario A. R., Derecho de la Integración, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998, pag. 31 y ss.

² PIOMBO, Horacio Daniel, Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos, Buenos Aires, Depalma, 1994.-

siempre y cuando no se trate de potestades prohibidas por la Constitución, y que tal delegación no implique crear un nuevo Estado con competencias políticas que interfiera en el ejercicio de competencias otorgadas por la constitución al gobierno central.-

2.- La Personalidad de la Región no altera normas o principios constitucionales

Como el desarrollo de la integración tuvo tradicionalmente un marco de instrumentación económica, muchos autores le dan preponderancia al aspecto hacendístico, olvidando la incidencia de factores tales como el político y el jurídico.-

Si bien no puede desconocerse la importancia de la economía para el funcionamiento, e incluso la subsistencia misma, de la Región, -por ello es importante se profundice la discusión sobre temas tales como la coparticipación tributaria con base regional³-, el enfoque hacia ese solo aspecto puede hacernos perder de vista el estudio de aquellos otros factores, y ello, a su vez, podría deformar el marco analítico, pues no debe olvidarse que la integración es también, y básicamente, un hecho político, que se instrumenta en forma económica y jurídica con relevantes connotaciones en el plano social⁴.

En suma, tanto la economía como el Derecho son factores instrumentales de insoslayable referencia en este asunto, y dentro del Derecho, interesa a nuestro objeto el estudio de la “Organización Administrativa Regional”, y dentro de ésta el tema de la “personalidad jurídica”.-

En tal orden de ideas, plantear la necesidad de que la Región Centro tenga personalidad jurídica plena, no es postulado que implique alterar el esquema constitucional, pues tal planteo de ningún modo importa crear un nuevo Estado intermedio entre la Nación y las Provincias, sino que en todo caso tiende a permitir el nacimiento de una nueva persona jurídica de naturaleza pública estatal cuya creación, por parte de las provincias, autoriza expresamente la constitución.

En una palabra, el diseño terminado de la Región Centro nos pondría frente una persona jurídica pública con plena capacidad y una especial finalidad constitucional: propender al desarrollo económico y social de la Región. De allí entonces que en la medida que se respete dicha finalidad, los actos del nuevo ente serán perfectamente válidos a la luz del principio de especialidad que rige el actuar de las personas jurídicas.

Es claro entonces que para cumplir esos fines de desarrollo económico y social la Región necesita de una organización, y al hablar de organización estamos aludiendo a la necesidad de que exista una persona a la cual imputar los actos de esa organización, pues de lo contrario la misma no subsistiría.-

³ GARZON, Benito C., La región en el ordenamiento constitucional argentino, en “Las Bases constitucionales del Derecho Administrativo”, XXIX Jornadas Nacionales de Derecho Administrativo, RAP XXVI, 309.-

⁴ Cf. MIDON, op. cit., pág. 37.-

Lo que llevamos expuesto nos revela la suma importancia que tiene la discusión acerca de la personalidad jurídica de este nuevo ente interprovincial.-

Es que hablar de órganos de una Región sin personalidad jurídica es tanto como hablar de miembros de un cuerpo sin el cuerpo al cual pertenecen. De tal modo, nos parece que la discusión acerca del reconocimiento de la personalidad jurídica plena a la Región Centro permitirá su consolidación para el establecimiento de relaciones jurídicas, como concertación de acuerdos con otras provincias y con Estados extranjeros, celebración de contratos, adquisición y disposición de bienes, contribuyendo, en definitiva, a afianzar relaciones jurídicas válidas y firmes.-

Existe a este respecto, en cuanto organización y personalidad un paralelismo genético entre el derecho interno y el internacional⁵, y si en el orden internacional, en virtud de una disposición legislativa nacional, se reconoció expresamente al MERCOSUR plena personalidad, de derecho público y privado⁶, cabe preguntarse porqué no otorgársela, en el orden interno, a la Región Centro. Interrogante que trataremos de develar en los desarrollos que siguen.-

3.- La integración como proceso

Ahora bien, para abordar un tema como la personalidad, debemos recordar que ni la integración ni su régimen jurídico nacen de una vez y para siempre.

Por el contrario, su construcción solo puede plantearse en términos de un “proceso continuo”, en expresión de Alonso García, tendente a transformar el “compromiso político” de los Estados miembros en una “obligación jurídica”⁷.-

En el devenir de ese proceso, cabe la distinción entre Derecho de Integración inferior o precomunitario, y Derecho Comunitario propiamente dicho.-

El primero constituye un primer estadio en la evolución de las instituciones del derecho de la integración, y tiene como característica principal que la voluntad de los Estados se plasma en la producción de un derecho originario mediante la celebración de “Tratados”, el cual hace que el proceso de integración sea una “comunidad de derecho”, porque los estados miembros deben conformar los actos regionales a sus normas, tema que a su vez se entrelaza, en nuestra historia constitucional, con los pactos preexistentes de nuestro preámbulo⁸.

⁵ PIOMBO, op. cit., pag. 39 y ss.

⁶ Efectivamente, la ley 24.560 en su capítulo II titulado “Personalidad Jurídica”, luego de establecer que el MERCOSUR tiene personalidad jurídica de derecho internacional, lo faculta para “... practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos, en especial contratar, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer en juicio, conservar fondos y hacer transferencias...”.

⁷ ALONSO GARCIA, Ricardo, Derecho Comunitario, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1994, pág. 24 y ss.

⁸ En efecto, el aludido carácter pactista utilizado como fuente de normas regionales nos hace recordar los pactos celebrados antes y después de la organización nacional, los cuales, como dijimos más arriba, se

Ahora bien, mientras éstos últimos estuvieron destinados a “constituir” la Nación, es decir pertenecen a un momento histórico sin constitución; en cambio, en el caso de la Región Centro, las provincias “acordaron” dentro de las pautas que les da una Constitución ya dictada y reformada en el año 1994. Y mediante este Pacto Regional trascendieron la jurisdicción provincial, e “integrándose” con otras provincias, crearon una nueva “organización” a la cual dotaron de “órganos” de carácter “centralizado”.-

No obstante ello, es dable advertir que aquella historia pactista tiene notas comunes con la actual, no sólo en cuanto instrumento utilizado, sino en lo referente al fin de contribuir a afianzar el sistema federal: los “pactos históricos” tuvieron como fin unir lo que estaba desunido; los “acuerdos constitutivos de la Región” tuvieron como fin “integrar provincias” con el propósito de mitigar los desequilibrios surgidos a la sombra de un debilitamiento notorio del mismo sistema federal que había nacido merced a aquéllos pactos preexistentes.

Actualmente, las provincias no sólo se pueden unir con otras provincias para formar una Región, sino que deben contribuir a formar Regiones intraprovinciales, con participación de los municipios, tema éste que hemos tratado en otro trabajo ⁹.-

Volviendo al proceso de integración, en la fase precomunitaria, si bien se crean órganos permanentes con aptitud de crear normas obligatorias para los Estados, esas normas regionales, que obligan a los Estados y en casos excepcionales a los habitantes, necesitan incorporarse al derecho interno de cada estado siguiendo el procedimiento instituido en sus constituciones ¹⁰.

Esta etapa representa la concreción de la “affectio societatis” entre sus miembros, y se vale del “consenso” para el establecimiento de normas y de una metodología especial para ser introducida en el derecho interno de cada estado parte.-

diferencian de los pactos constitutivos de la Región en que aquellos pactos prepararon la organización federal, y generalmente se celebraban para contribuir a mantener viva la llama de la unión nacional, como etapa previa del Estado Federal que luego iba a surgir de la Constitución de 1853, y generalmente se vieron precedidos de algún acontecimiento político o militar disgregador. Así, los pactos artiguistas se celebraron como reacción a hechos políticos llevados a cabo por las autoridades nacionales residentes en Buenos Aires; el Pacto de Pilar se firmó luego de que las fuerzas directoriales fueron vencidas, en 1820, en la batalla de Cepeda; el Pacto Federal de 1831 tuvo lugar como reacción a la Liga del Interior dirigida por José María Paz, y la Comisión Representativa por ella creada se reunió muy pocas veces, a raíz de la resistencia del gobierno de la provincia de Buenos Aires; el Acuerdo de San Nicolás se firmó después de la batalla de Caseros, y Urquiza quiso reunir a los gobernadores por temor de que se repitiera la experiencia de la Comisión Representativa; la batalla de Cepeda, en 1859, culminó con el Pacto de San José de Flores, por el cual la provincia de Buenos Aires se reintegró a la Confederación. Aunque en verdad esa reincorporación fue solo formal, pues los problemas subsistieron, y en 1861 nuevamente un hecho militar -la batalla de Pavón- pone fin a las disidencias. Y esta vez, si bien no hubo un tratado formal, hubo una solución “acordada”, fruto del derecho consuetudinario, entre Mitre como gobernador de la provincia de Buenos Aires y los demás gobernadores, en virtud de la cual éstos últimos, de acuerdo a su vez con sus respectivas Legislaturas, a través de éstas le delegaron a aquél atribuciones nacionales hasta que se formara nuevamente el Congreso Nacional -pues las autoridades nacionales habían caducado-, y éste pudiese hacer el llamado a elecciones presidenciales que llevarían a Mitre de gobernador de la provincia de Buenos Aires a la Presidencia de la República.

⁹ Véase nuestro trabajo sobre “Región Centro: Organización administrativa y otros aspectos”, Revista Aportes, Bolsa de Comercio de Rosario, N° 1, pag. 24.-

¹⁰ Cf. SANCHEZ, Alberto, El impacto de la integración regional en los servicios públicos, en Servicio Público, Policía y Fomento, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, RAP, Buenos Aires, 2004

Cuando ese derecho avanza hacia estadios superiores, surge el derecho comunitario, una de cuyas características en el aspecto jurídico es la aplicación directa de la normativa comunitaria en los estados miembros sin necesidad de pasar por el filtro interno de la aprobación parlamentaria y ratificación ulterior.-

No obstante ello, cabe decir que en este aspecto y en sistemas evolucionados como el de la Comunidad Europea, en el orden internacional, es visible la resistencia de los estados miembros a aceptar la norma comunitaria, a tal punto que muchas veces citan la norma interna de recepción y no la comunitaria, o tienden a modificar mediante actos internos esa norma comunitaria¹¹.-

Pero por sobre todas las cosas, en un sistema regional en evolución o ya consolidado tiene mucha importancia el elemento consuetudinario, más aún en casos como el de la integración regional interna en nuestro país.-

Decimos esto en razón de que por medio de la práctica reiterada un compromiso en principio político puede, con el paso del tiempo, transformarse en una conducta jurídicamente obligatoria –excluida la práctica contra legem-, y en ese caso entrarían en juego, consecuentemente, principios generales del derecho, como el de protección de la “confianza legítima”, el principio de “no venir contra los propios actos”, o simplemente la “buena fe”, aplicada al terreno de las relaciones interinstitucionales, para juzgar las conductas de los órganos regionales¹².

4.- Delegación de competencias

Junto con el “Tratado” como elemento imprescindible en la integración regional, cabe citar un consecuente insoslayable de la celebración de aquél, de vital importancia en la creación y subsistencia de la Región. Nos referimos a la “Delegación de competencias” de las provincias a los órganos regionales¹³, aspecto éste que determina, de alguna manera, el grado de evolución de la Región, pues a mayor delegación, más profunda será la ligadura.-

Este es un tema que debería estar previsto en las respectivas constituciones provinciales, las cuales deberían exigir mayorías calificadas para ello. Una expresa previsión al respecto contiene, por ejemplo, la de la provincia de Chubut¹⁴.-

Ahora bien, como ya hemos adelantado, las provincias no pueden delegar a los órganos regionales poderes que han sido delegados al Gobierno Federal. Tampoco podrían renunciar a la delegación que hicieron a la Nación para darlo a la Región, por cuanto ello implicaría una reforma constitucional de hecho, toda vez que la delegación al Gobierno Federal fue hecha por las provincias en el pacto fundacional de 1853, por medio de la constitución.-

¹¹ ALONSO GARCIA, op. cit., pág. 219 y ss.

¹² Ibídem., pág. 57.

¹³ PIOMBO, op. cit., pág. 378 y ss.

¹⁴ Cf. nuestro trabajo sobre “Región Centro...”, op. cit., pag. 21 y ss.-

En tal sentido, debemos recordar que la integración regional trasciende los conceptos clásicos de centralización y descentralización administrativa, y también de autonomía.-

Supera los conceptos de centralización y descentralización porque estas dos formas de organización administrativa se dan en lo interno de cada provincia, mientras que la integración es interprovincial.-

También supera el concepto de autonomía, que se concreta en la potestad de darse sus propias instituciones de gobierno y sus propias normas en lo interno del Estado Provincial. Sin embargo, podría pensarse que, después de la reforma del 94, el otorgamiento de la expresa potestad de crear regiones por parte de las provincias habría dado al tradicional concepto de autonomía una proyección hacia el exterior de sus territorios.-

III.- LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LA REGION

1.- El planteo: Habiendo subrayado la importancia del tratado en la génesis de la Región, y de la delegación de competencias operada, por medio de ese Tratado, para dar nacimiento a los órganos regionales, cabe nos formulemos la pregunta esencial y que constituye el tema central de este trabajo, con referencia a la Región Centro ¹⁵, esto es: ese nuevo sistema de normas y de órganos nacido en virtud de la decisión política y potestad constitucional de “crear” la Región por parte de las provincias fundantes, poniendo en acto la “posibilidad” que prevé la Constitución, ¿que implicancia jurídica tiene?. Vale decir, concretamente: ¿tiene la Región una personalidad jurídica distinta a las provincias que la integran?, o bien: ¿es la Región un sujeto de derecho distinto de sus miembros?.-

2. Desarrollo del planteo

2.1. Distintas posturas

Cierto sector de la doctrina es de la opinión que como la constitución no lo prevé especialmente, las provincias podrían dotar de personalidad jurídica a las regiones, ya que de tal falta de previsión no puede extraerse una prohibición¹⁶.

En igual sentido, GORDILLO sostiene que es “...posible concebir un tratado interprovincial para los fines económico-sociales que prevé el artículo 124 de la Constitución, o para la administración de justicia que contempla el 125, con delegación de

¹⁵ Recordemos que la Región Centro nace con el Tratado de Integración Regional celebrado por las provincias de Santa Fe y Córdoba el 15 de agosto de 1998, al que luego, en 1999, adhirió Entre Ríos, el cual se complementa con el Protocolo Adicional que el 28 de julio de 2004 firmaron los gobernadores en la ciudad de Córdoba. Cf. *Ibíd*em, pág. 37.

¹⁶ Cf. BIANCHI Alberto y SEVILLE SALAS Vivian, La región patagónica. Una primera concreción del regionalismo, La Ley 1996-E-pag. 1387.

las potestades de las provincias a un ente regional que ellas hayan creado y manejen. No nos parece que esas finalidades deban interpretarse restrictivamente: una unidad regional con justicia propia, fines económicos y sociales propios, es también una región con personalidad jurídica propia y entidad política propia”¹⁷.

En cambio, otro sector doctrinario opina que la reforma de 1994 “...procura inducir un sistema regional sectorial o particular antes que plenario... instrumental y adjetivo en lugar de político o sustantivo...”¹⁸, careciendo las Regiones de soberanía y autonomía (que solo ostentan, respectivamente, la Nación y las Provincias), y disfrutando tan solo de “...cierta autarquía limitada a la concreción de las metas económicas y sociales propuestas”¹⁹.

Cabe advertir, sin embargo, que más allá de la solidez que encierran cada uno de los planteos expuestos, los mismos exploran más bien la naturaleza jurídica, política o no, de la Región, y aunque refieren al tema de la personalidad, no lo desarrollan mayormente ni fijan sus alcances.

Nuestro enfoque, en cambio, tiende a desentrañar especialmente personalidad jurídica de la Región, por considerar que su tratamiento es perfectamente compatible con los postulados constitucionales.-

2.2. Nuestra opinión

Una toma de posición acerca de la cuestión que nos ocupa, exige formularnos una serie de interrogantes, a través de los cuales se irán decantando las distintas conclusiones a que se arribe.-

2.2.1. ¿ Tiene la Región Centro personalidad, y en su caso, con qué alcance?.-

Como lo hemos expuesto en anteriores trabajos, pensamos que de acuerdo al derecho actualmente vigente, que emerge del Tratado de Integración Regional y del Protocolo Adicional de Córdoba, la “Región Centro” no puede ser considerada como un ente con personalidad jurídica plena.

Una exploración del ordenamiento jurídico nacional nos muestra que, en realidad, la constitución nada dice sobre el punto, ni tampoco los tratados interprovinciales. Y pese a que por medio de éstos se crean órganos y, en el caso de la Región Centro, el Tratado y el

¹⁷ Cf. GORDILLO, Agustín, La Región Argentina a partir de la constitución de 1994, en “Después de la reforma del Estado”, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, pág. X-27.

¹⁸ Cf. ROSATTI, Horacio, “El federalismo en la reforma”, en la obra colectiva “La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1994 pág. 217, donde el autor se ocupa de las tendencias existentes antes de la reforma constitucional de 1994. En la misma obra el autor analiza las distintas alternativas que se han planteado en nuestro derecho para la determinación del status jurídico de la Región: a) personas jurídicas estatales con base territorial, concebida como instancia sustantiva de decisión, b) persona jurídica pública estatal, concebidas como instancia adjetiva de decisión, c) entes públicos no estatales dotados de autonomía (pp. 213-216).

¹⁹ Cf. BADENI, GREGORIO, “Reforma constitucional e instituciones políticas”, Ad-Hoc, Buenos Aires, pág. 435.

Protocolo Adicional aluden al dictado de normas, actos administrativos e institucionales, y a una personalidad jurídica de derecho público, sostenemos que no se dan los requisitos mínimos exigibles para considerar a la Región como un sujeto de derecho distinto a las provincias que lo componen.

Tampoco dice nada al Código Civil, que no ha sido objeto de modificación en este aspecto, y las regiones no aparecen como personas jurídicas públicas en el elenco del artículo 33.

En igual sentido, es de tener en cuenta que la Región, como tal, carece de patrimonio, y creemos que no tiene una distinta responsabilidad respecto de las provincias que la componen, con lo cual faltarían dos de los atributos para ser considerada persona jurídica²⁰.

Sin embargo, la Constitución Nacional expresamente reconoce la posibilidad de crear “regiones” y dotarlas de sus respectivos “órganos” por parte de las provincias, con lo que podría pensarse que implícitamente se le está reconociendo a las mismas una cierta personalidad jurídica, la cual, como dice Sayagués Laso, “a veces está implícita en la organización dada al servicio”²¹.

Ahora bien, creemos que esa “cierta personalidad jurídica”²² a que alude el autor, en nuestro ordenamiento debe entenderse circunscripta a la competencia que la constitución otorga a las provincias para la creación de regiones y sus respectivos órganos, y a su vez, a la competencia que las provincias, al crear las regiones, le dan a los órganos regionales, es decir una personalidad de derecho público.

Pero tal circunstancia estimamos que no es suficiente para considerar a la Región Centro como un sujeto de derecho pleno, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones como lo establece el artículo 30 de nuestro código civil²³.

Finalmente, tampoco resulta suficiente, a nuestro juicio, para otorgar tal carácter la mera inscripción de la Región Centro en registros previstos para personas jurídicas privadas, y más aún en registros de alguna de las provincias integrantes de la Región, que

²⁰ Cf. LLAMBÍAS, JORGE J., “*Tratado de Derecho Civil, Parte General, I*”, Perrot, Buenos Aires, 1973, p. 56 y ss.

²¹ Cf. SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Montevideo, 1963, I, 162.

²² Cf. LINARES, JUAN FRANCISCO, “*Derecho Administrativo*”, Astrea, 1986, págs. 200 y 204, quien señala que hay una personalidad en sentido material connotado por el conjunto de normas jurídicas que se refieren a funcionarios de los tres poderes y a los particulares que desempeñan ciertas actividades de interés público, indicando que la persona estatal material no tiene otra existencia o realidad que la de sus miembros o funcionarios.

²³ BARRA, RODOLFO CARLOS, “*Organización administrativa. El órgano y los sujetos estatales*” Revista de la Administración Pública, Edición Ciencias de la Administración, octubre 2002, edición aniversario, Nro. 289, pág. 35. Estimamos que como dice dicho autor, el reconocimiento de la personalidad jurídica depende de una expresa disposición del ordenamiento jurídico. Para que la Región adquiriera el carácter de sujeto de derecho, en una futura reforma del código civil debiera incluírsela en el elenco de personas públicas reconocidas. La cuestión estriba en saber a qué porción del ordenamiento jurídico corresponde el otorgamiento de dicha personalidad. Nosotros pensamos, como decimos en texto, que en este caso, la personalidad de derecho público de las regiones, en cuanto que son entes estatales, surge de la Constitución Nacional, aunque no esté reconocido en el código Civil. Cf. MARIENHOFF, MIGUEL S., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, tomo 1, pág 379.

carecen de competencia para inscribir personas públicas nacidas a la luz de un acuerdo interprovincial.-

2.2.2. ¿Es realmente necesaria la personalidad plena?

Nos preguntamos si no bastaría que la Región Centro funcione como una especie de una “simple asociación interprovincial”, con capacidad de derecho público, o como un “consorcio de Provincias”. Podría pensarse que, de todos modos la Región Centro, pese a no tener plena personalidad, ha podido celebrar convenios con otras provincias, y hasta con naciones extranjeras como resultado de las misiones allí enviadas bajo el rótulo regional, lo cual tornaría vacua la discusión acerca de la personalidad plena.-

De ser así, deberíamos conformarnos con la capacidad de derecho público, la existencia de órganos y la emisión de actos regionales en ese ámbito jurídico.-

Sin embargo, pensamos que la discusión sobre la personalidad plena no es baladí, y la necesidad de su formulación se vincula a un problema más de fondo y, en realidad, de naturaleza filosófica, vinculado a la necesidad y conveniencia de un sistema de organización jurídico.

De otro modo, el Congreso Nacional, en otros casos de entes interjurisdiccionales, no se hubiera preocupado en dejar claramente establecido que, como veremos más abajo, los mismos gozan de plena personalidad jurídica de derecho público y derecho privado, y sin ir más lejos pensemos en el caso del MERCOSUR, arriba citado.

Es que la personalidad está ligada con cuestiones vitales en orden a otorgar validez, eficacia y agilidad a las relaciones jurídicas. Ciertamente, en la medida que las normas aplicables establezcan expresamente que la Región Centro tiene plena personalidad jurídica, con sus atributos de representación, domicilio y patrimonio propio, tal formulación normativa expresa aportará sin dudas mayor certeza y seguridad en las relaciones jurídicas.-

Piénsese por ejemplo en un contrato de obra pública para una ruta interprovincial. Indudablemente no es lo mismo que lo haga la Región Centro como persona jurídica o que lo hagan las Provincias separadamente, porque lo primero significa para el contratante relacionarse con un solo ente y no con tres distintos, con distintos presupuestos, distintos procedimientos, distintas normas de contratación.-

Estimamos, en suma, que la solución de este tema de la personalidad, traerá aparejado el afianzamiento de las relaciones jurídicas tanto de derecho público como de derecho privado que emprenda la Región, que no son pocas: piénsese en servicios públicos regionales con las respectivas concesiones, suministros regionales, obras públicas regionales, empréstitos regionales.-

2.2.3. Siendo necesaria la personalidad plena, y teniendo la Región Centro capacidad de Derecho Público: ¿Cuál es la esfera de gobierno con competencia para otorgar la capacidad de derecho privado?

De lo que llevamos dicho, tenemos que la Región Centro tiene personalidad de derecho público, por ser ésta una cuestión regulada por el derecho administrativo, y éste de carácter local, las provincias tienen competencia para ello.-

Pero para actuar en el Derecho Privado el Estado debería dotarla de los medios jurídicos necesarios para funcionar, desenvolverse y cumplir sus fines en ese ámbito.

En tal sentido, surge este primer interrogante: la competencia constitucional que tienen las provincias para crear regiones, más: el ejercicio concreto de esa competencia por parte de la provincia “creando” la Región por medio de un “tratado”, y la consecuente asignación de competencia a órganos regionales por parte de las provincias, ¿lleva implícito el otorgamiento de personalidad jurídica plena, es decir de derecho público y privado, o solo de derecho público como sostenemos nosotros?.

Pensamos que como la personalidad de derecho privado es en realidad un tema de capacidad para entablar relaciones jurídicas en ése ámbito (contratos, titularidad de bienes, responsabilidad civil), que como la capacidad de derecho privado es un instituto regulado por el código civil, en virtud de la delegación que las provincias hicieron a la Nación por medio la constitución, y que las mismas ya no tienen competencia en esa materia a partir de la prohibición del art. 126 de la Constitución Nacional, las provincias carecen de competencia para otorgar esa capacidad, y por tanto la solución tendría que provenir de una ley nacional.-

Se nos podrá refutar diciendo que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación (art. 121 CN), que en virtud de la autonomía que gozan pueden darse sus propias instituciones y regirse por ellas, y eligen autoridades sin intervención del gobierno nacional (art. 122 CN), y que por ello, así como en el orden interno pueden dictar sus constituciones, crear entes estatales descentralizados (vgr. Entidades autárquicas con plena capacidad jurídica), entes no estatales (colegios profesionales por medio de ley), y hasta dictar preceptos constitucionales y legales referentes a la responsabilidad del Estado (de hecho nuestra constitución provincial en su art. 9 y 18 contiene disposiciones al respecto), por todo ello, lo mismo podrían hacer cuando delegan competencias a órganos regionales; sería como una autonomía externalizada o proyectada al ámbito regional, es decir es un aspecto externo de la autonomía.

En una palabra: en términos de simetría jurídica esta última formulación podría plantearse así: ¿porqué prohibir a la provincia hacer en su faz externa algo que pueden hacer en su faz interna?.-

Respondemos a esa formulación diciendo que todo ese razonamiento sería válido en el interior de las provincias, donde las mismas pueden darse sus “propias instituciones”, sus “propios entes descentralizados y desconcentrados”, pero no en el orden regional, cuyo ordenamiento jurídico reconoce una fuente “convencional de naturaleza interprovincial”, y que no se trata por tanto de “instituciones provinciales propias” sino de “instituciones regionales supraprovinciales”; tampoco es un caso de descentralización (que tiene una proyección intraprovincial) sino un fenómeno de “integración regional” (que tiene proyección extraprovincial e interprovincial)²⁴. De tal manera tal que estaríamos ante un nuevo ente al cual no se le aplicarían los principios que la constitución nacional estableció para el ordenamiento interno provincial.-

En una palabra, en materia de capacidad de derecho privado, en tanto se trata de una cuestión legisladas por un código de fondo, la provincia carece de competencia al respecto.-

Por ende, pensamos que **debería ser dictarse una ley nacional** como ocurrió en otros casos²⁵.-

Ahora bien, si de ley nacional se trata, pensamos que una solución adecuada sería reconocer tal personalidad jurídica agregando las regiones como una persona jurídica pública en el inc. 1º del art. 33 primera parte del Código Civil, juntamente con el Estado Nacional, las provincias y los municipios²⁶.-

Por último, cabe acotar que en el sentido que venimos exponiendo, en una de las primeras ediciones de su obra Derecho Administrativo, Bielsa sostenía que “siempre que se trate de un orden de intereses regionales o locales o de fines especiales, la parte o el órgano de la Administración Pública que los cumple deben tener personalidad jurídica, pero esto no significa que tal personalidad se atribuya a cada órgano administrativo subalterno porque se destruiría así la unidad del Estado y su patrimonio”²⁷.

2.2.4. Conclusiones

Concretando más la idea que acabamos de exponer, digamos que las provincias, a través de los tratados por medio de los cuales se ligaron para constituir la Región Centro, dieron forma a una organización creando órganos para cumplir los fines que a la Región le

²⁴ En tal sentido, pensamos que la Región Centro no puede ser calificada como un “organismo autárquico interprovincial”, como lo hace el Dictamen N° 1186 del 10 de diciembre de 2004, de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Córdoba.-

²⁵ Así, no solo en el caso del MERCOSUR, como hemos visto, sino también, para citar solo algunos, los casos de YACIMIENTOS MINEROS DE AGUA DE DIONISIO (empresa del Estado en la que intervienen la Nación, la pcia de Tucuman y la de Catamarca), al cual la ley 14771 le otorgó capacidad de derecho privado; el de la COMISION BINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA ALTA CUENCA DEL RIO BERMEJO Y EL RIO GRANDE DE TARIJA, que por ley 24.639 tiene personalidad jurídica plena; el de la CORPORACIÓN DEL MERCADO CENTRAL DE BUENOS AIRES, conformado por la Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires, y que por ley 17422 se le confirió capacidad de derecho público y privado. Cf. al respecto CAIELLA, Pascual, Régimen jurídico de los entes y los órganos interjurisdiccionales, en “Organización administrativa, función pública y servicio público”, RAP, Buenos Aires, 2005, pp. 743-783.

²⁶ Esta idea surgió en el coloquio organizado sobre esta cuestión, en la Federación Empresaria de la ciudad de Rosario, por la Subsecretaría de la Región Centro, dependiente del Ministerio de la Producción de la Provincia de Santa Fe, y de una moción que al respecto formuló en el encuentro el Dr. Oscar Puccinelli.-

²⁷ BIELSA, Rafael, Derecho Administrativo, Lajouane, Buenos Aires, 1929, tomo I, p. 240.

asigna el artículo 124 de la Constitución Nacional, y esa organización con atribución de competencias en órganos específicos creados al efecto para llevar a cabo los fines regionales, nos acerca al reconocimiento de una cierta personalidad pública, entendido esto en los términos más arriba expresados.

La Región Centro tiene indudablemente personalidad de derecho público por la existencia de órganos con competencia para ejercer funciones administrativas. Pero no tiene personalidad jurídica plena.-

Como en nuestra opinión la personalidad jurídica de derecho privado debe provenir de una ley nacional, será entonces una labor de los legisladores nacionales de las provincias integrantes de la Región Centro quienes deberán bregar por la sanción de una ley destinada de dotar de una personalidad jurídica plena a la Región Centro. Y aquí nuevamente estarán los ingredientes políticos en la decisión del Congreso, que será un tema a dilucidar y que excede este comentario.-

Entretanto ello ocurra, pensamos que, como hemos expuesto en nuestro trabajo arriba citado, un paso firme hacia la conformación de una personalidad jurídica propia y plena sería dotarlo de un presupuesto propio formado por la contribución de cada una de las provincias que componen la Región, lo cual requeriría una norma jurídica expresa que habilitara la afectación de los recursos provinciales a la formación de un patrimonio.-

Por último, pensamos, ya en orden a su estabilidad, que sería menester un compromiso de las tres provincias a permanecer en la Región Centro mientras subsistan los objetivos y finalidades por los cuales se concretó la iniciativa fundacional. En este último sentido, hemos sugerido en otro trabajo, para el caso de Santa Fe, la inclusión, en una futura reforma constitucional, de una cláusula de pertenencia a la Región Centro por parte de la Provincia²⁸.

²⁸ Cf. "Aportes...", op. cit., pág. 67.-