

¿Debemos desconfiar del derecho público local? Civilización y barbarie en la lectura del art. 75.12 de la Constitución Nacional

Juan Bautista Justo

El doctor Francisco Laprida, asesinado el día 22 de setiembre de 1829 por los montoneros de Aldao, piensa antes de morir:

Zumban las balas en la tarde última.
Hay viento y hay cenizas en el viento,
se dispersan el día y la batalla
deforme, y la victoria es de los otros.
Vencen los bárbaros, los gauchos vencen.
Yo, que estudié las leyes y los cánones,
yo, Francisco Narciso de Laprida,
cuya voz declaró la independencia
de estas crueles provincias, derrotado,
de sangre y de sudor manchado el rostro,
sin esperanza ni temor, perdido,
huyo hacia el Sur por arrabales últimos...

(Jorge Luis Borges, *Poema conjetural*, 1943)

SUMARIO: I. Presentación. II. El discurso jurídico dominante en materia de facultades regulatorias provinciales. No hay derecho administrativo de fondo en la esfera local. Examen crítico. III. El carácter local del derecho administrativo, una cuestión de preferencias. IV. Alternativas. El potencial transformador de un derecho administrativo enteramente local

I. Presentación

El derecho argentino ha quedado atrapado en el miedo atávico de las elites intelectuales y económicas porteñas al avance de las “hordas de incultos” que gobiernan las provincias. Ese temor se ha traducido en una peculiar desconfianza hacia el derecho público local que viene trazando sus contornos desde hace décadas. Tanto la Academia¹ como la jurisprudencia dominantes tienen miedo de que “los bárbaros venzan”, como decía Borges, y ello deriva en un marcado recelo hacia los productos jurídicos que expenden esos Estados. Esta aprensión se concreta en la negación misma de un derecho administrativo “de fondo” en manos de las provincias y en la identificación de esa parcela del obrar jurídico con el Código Civil. Esa sinonimia entre legislación de fondo y Código Civil permite bloquear en el ámbito local toda medida estatal que implique avanzar sobre los institutos regulados en ese cuerpo jurídico y con ello obturar muchas iniciativas que podrían ser útiles para la superación de déficits históricos de

1 No es casual que esa visión sea acompañada por la relegación del estudio de esta rama del derecho público en los programas de enseñanza de la mayoría de las facultades de derecho. Sobrevuela incluso la idea de que el derecho provincial es “menos jurídico” que –por ejemplo- la ley de sociedades comerciales o dispositivos similares. Tampoco es casual que la mayoría de las provincias hayan copiado el decreto – ley 19.549 al momento de regular sus instituciones procesales de derecho administrativo. Sobre el fenómeno ver ARBALLO, GUSTAVO, “El constitucionalismo provincial” en <http://igualitaria.org/una-constitucion-para-el-nuevo-siglo/>.

nuestra sociedad en el acceso igualitario a los recursos. Otras alternativas a esa lectura son posibles.

II. El discurso jurídico dominante en materia de facultades regulatorias provinciales. No hay derecho administrativo de fondo en la esfera local. Examen crítico.

De acuerdo una línea jurisprudencial y doctrinaria bastante consolidada, "las provincias carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la legislación de fondo, incluso cuando se trata de regulaciones concernientes a materias de derecho público local".² Esas áreas competen al Congreso Nacional en virtud del art. 75.12 de la Constitución y en consecuencia las provincias no pueden regular aspectos de orden sustancial (de fondo), aún en materias de indudable carácter iuspublicístico.

La interpretación constitucional que da sustento a esa postura es bastante discutible si nos atenemos a una lectura llana de la adjudicación de competencias plasmada en los arts. 75 y 121 de nuestra Constitución. En efecto, si fuera cierto que *cualquier* materia de fondo es de por sí absorbida por el Código Civil y consecuentemente extraña a las provincias, *el catálogo de atribuciones del art. 75.12 de la Carta carecería de sentido*, pues pese a no encontrarse el derecho administrativo en él se lo trataría de igual forma que a las ramas sí aludidas en el precepto.

El régimen federal argentino contiene como regla de distribución un modelo que concreta el listado de las facultades del Estado central, dejando las de tipo residual en poder de los Estados miembros; toda competencia no atribuida por la Constitución al Estado Nacional corresponde a las provincias, lo cual obedece a que el punto de partida de la conformación institucional de nuestro país ha sido el reconocimiento de poderes originarios en cabeza de las provincias cuyo traspaso a la Nación se dio por medio de una delegación.

El criterio fundamental en esta materia ha sido sintetizado claramente por la jurisprudencia: *los poderes de las provincias son originarios e indefinidos* (art. 121), en tanto que *los delegados a la Nación son definidos y expresos* (art. 75).³

Pues bien, el art. 75.12 de la Constitución atribuye al Congreso Nacional –y por ende sustrae del ámbito local- el dictado de los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social. Esto significa que la sustancia de esas materias es nacional. Paralelamente, prevé que toda la temática procesal de esas ramas, su aplicación concreta, corresponde a los poderes locales, "según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones". Como resultado de lo anterior, una provincia no puede legislar en materia sustancial propia del Código Civil –relaciones privadas- o del Penal –delitos y penas- pero sí

2 Vg. CSJN, *Verdini*, 2004, *Fallos*, 327:3187; *Filcrosa*, 2003, *Fallos*, 326:3899; *Sandoval*, 1997, *Fallos*, 320:1344; *Las Mañanitas S.A*, 2009, *Fallos*, 332:1704; *Municipalidad de Resistencia*, M. 377. XXXVII; REX, 8º de septiembre de 2009; *Nisalco S.A*, N. 235. XLII, 24 de noviembre de 2009 (los dos últimos con voto de la jueza Argibay que parece dejar la puerta abierta para futuros planteos o reformas legislativas que puedan revertir la autoridad de los precedentes en la materia). El denominador común de esos casos recientes es el cuestionamiento –en su mayoría por parte de empresas- de los plazos locales de prescripción para formular reclamos al Estado o recibir demandas de aquel.

3 CSJN, *Provincia de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Telecomunicaciones*, 1982, *Fallos*, 304:1186, entre muchos otros.

puede hacerlo en el plano procesal de esas cuestiones o de las demás allí enumeradas.

Siendo esta la clara conclusión frente a las materias previstas como expresamente delegadas en el art. 75.12, resultaría un contrasentido y deberíamos presumir la inconsecuencia del constituyente *si la respuesta fuera la misma para las materias no incluidas en esa delegación* y abarcadas –por ende por el art. 121 de la Constitución. Si el derecho administrativo solo fuera local en materia procesal -y no en lo sustancial de las relaciones entre el ciudadano y el Estado en ejercicio de la función administrativa- *el tratamiento constitucional de esa rama jurídica sería idéntico al que recibe el derecho civil, pese a que ella no figura en el art. 75.12*. Ello implicaría que –aún cuando incluyó a los vínculos civiles y no a los administrativos dentro de las atribuciones del Congreso- el constituyente quiso tratar ambas relaciones de igual modo, es decir, que fue inconsistente.

Evidentemente no puede ser esa la solución: tanto el derecho administrativo “de fondo” como el procesal son exclusivamente locales porque constituyen una materia no delegada. Aplicar a esta rama los mismos criterios que a las disciplinas enumeradas en el art. 75.12 no sólo importaría apartarse de la primera fuente de interpretación de la Constitución -que es su letra- y presumir del constituyente la inconsecuencia de tratar de la misma forma dos supuestos diferentes en la economía constitucional, sino que también implicaría el “quiebre de elementales pautas de exégesis normativa”,⁴ pues nos llevaría a afirmar que la Constitución Nacional, nada menos que en materia de federalismo, ha dicho exactamente *lo contrario de lo que expresa su texto*, o –en otras palabras- que pese a que no figura en el art. 75.12, el derecho administrativo recibe igual tratamiento que el civil.⁵

Lo anterior demuestra que la competencia local exclusiva en materia de derecho administrativo es tanto de orden sustantivo como procesal. Las categorías, institutos y relaciones propias del derecho administrativo en su faz general deben ser regulados en la esfera provincial, como así también en su faz procedimental.

De acuerdo a lo dicho, que “la regulación de los aspectos sustanciales de las relaciones entre acreedores y deudores corresponde a la legislación nacional” o que “las provincias resignaron en favor de las autoridades nacionales su posibilidad de legislar de modo diferente lo atinente al régimen general de las obligaciones” es sólo parcialmente cierto. Tal “resignación” se limita a las *relaciones entre sujetos privados*, pero no alcanza a los vínculos con el Estado, que no figuran en el art. 75.12. De igual manera, que “las provincias carecen de facultades para establecer normas que importen apartarse de la legislación de fondo” no es exacto: el art. 75.12 no habla de una atribución genérica al Congreso Nacional para *toda* cuestión de fondo, sino solo para las allí enumeradas taxativamente.⁶

4 CSJN, *Madorrán*, 2007, *Fallos*, 330:1989, cons. 5°.

5 No hemos de olvidar que si los poderes de las provincias son originarios e indefinidos y los delegados a la Nación definidos y expresos, necesariamente las materias atribuidas en el art. 75.12 conforman una enumeración taxativa.

6 Cabe poner de resalto también la inconsistencia de la jurisprudencia federal en reconocer que la responsabilidad del Estado –que supone la regulación de la relación obligacional entre el sujeto dañado y el responsable- es materia local, y a la par postular que el régimen general de las obligaciones y sus facetas como la prescripción son atribución exclusiva del legislador nacional. En el *leading case Barreto* (2006, *Fallos*, 329:759) y los que lo siguieron la Corte postuló que una cuestión del derecho público –como la responsabilidad del Estado- es “materia cuya regulación

Derecho de fondo no es sinónimo de Código Civil. Lo delegado al Congreso es el dictado de las pautas fundamentales en materia civil, comercial, minera, penal, laboral y previsional, pero no la sanción de toda norma de orden sustancial en cualquier plano. El monopolio del Código Civil sobre las categorías generales del derecho es fundamentalmente un fenómeno histórico,⁷ pero ello no autoriza al intérprete a dar por sentada una jerarquía constitucional de tal absorción. En consecuencia, *el derecho administrativo de fondo es local.* La competencia nacional que se traduce en la unidad general del derecho civil, comercial o penal rige solamente para esas disciplinas, en tanto enumeradas taxativamente en el art. 75.12. Para el resto rige el art. 121.⁸

No es dudoso entonces que categorías como el acto, el contrato, la responsabilidad, las nulidades, la prescripción, las obligaciones, los derechos reales, cuando corresponden a la relación característica de la función administrativa *son locales*, aunque *se encuentran sujetas a los pisos mínimos impuestos por nuestro bloque constitucional integrado por los tratados de derechos humanos.*⁹ El carácter local del derecho administrativo se recupera de esta manera, pero inserto en el plexo normativo que las obligaciones asumidas por el Estado Nacional determinan.

corresponde al campo del derecho administrativo”, circunstancia que determina que la misma sea “de resorte exclusivo de los gobiernos locales, de conformidad con lo dispuesto por el art. 121 y concordantes de la Constitución Nacional”. Si ello es así deberíamos entender que los aspectos sustanciales de esa responsabilidad son locales. Ver, al respecto, PEREZ HUALDE, ALEJANDRO - BUSTELO, ERNESTO N., “Barreto: La responsabilidad del estado dentro de sus cauces constitucionales”, *LL Sup. Adm* 2006 (setiembre), 1; CUADROS, OSCAR A., *Responsabilidad del Estado*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, p. 214; PUSTERLA, JOSÉ – ANTONOWICZ, MARTÍN, “El carácter local del derecho administrativo en los últimos pronunciamientos de la Corte Suprema”, *LL, Sup. Adm.* 2010 (junio).

7 El monopolio conceptual de ese cuerpo legal sobre las categorías generales del derecho es fundamentalmente un fenómeno histórico que responde a la estrategia radicalmente innovadora que demandaba la consolidación de la burguesía como clase dominante y que consecuentemente animó la experiencia revolucionaria francesa y continuó la codificación napoleónica. Esa finalidad abrogatoria del derecho (estamental) existente fomentó la creencia de que el nuevo complejo sistemático de normas expresaba la sustancia del ordenamiento, de ahí el tratamiento de “derecho de fondo” y “Código Civil” como sinónimos. En esa fabulosa empresa “El nuevo Derecho ya no es un añadido más (al) complejo normativo existente; es, primordialmente, totalmente abrogatorio del Derecho existente, opera un vaciado total del Derecho vigente en una sociedad determinada *para sustituirlo por otro enteramente nuevo, construido y articulado como un aparato racional sistemático completo*, que pretende encerrar en sus ordenadas cuadrículas la totalidad de la vida social, aunque remita una buena parte de ella a la libertad” (GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, “La democracia y el lugar de la ley”, *Revista española de derecho administrativo*, N° 92, 1996, pps. 609-622). Por cierto, eso es muy diferente a dar por sentada una jerarquía constitucional de tal absorción.

8 Vale aclarar que en muchos pronunciamientos la Corte Federal ha marcado el deslinde entre la potestad nacional para el derecho privado y la provincial para el público, explicando que las normas del Código Civil refieren sin dudas “a las relaciones de derecho privado sobre las que el Honorable Congreso como una de las ramas del gobierno federal, puede legislar en uso de las facultades que le confiere el artículo 67, inciso 11 de la Constitución (actual 75.12), sin comprender propiamente las leyes de orden administrativo que se den las provincias ejercitando también facultades reconocidas en la propia Constitución (artículo 105, actual 121)” (CSJN, *Ezcurra*, 1913, *Fallos*, 117:48; *Amadeo*, 1924, *Fallos*, 140:34; *Manrique*, 1929, *Fallos*, 152:268; *Maas de Mihura*, 1939, *Fallos*, 184:620; *Meroño*, 1945, *Fallos*, 202:5). Es decir que, de acuerdo a una línea jurisprudencial seguida en nuestro país, el derecho administrativo –sin distinción relativa a la materia procesal o de fondo- corresponde en forma exclusiva a las provincias en tanto derecho *público*, aplicándose el derecho de fondo *del Código Civil* sólo en forma *supletoria*, esto es, ante la laguna en el ordenamiento local (CSJN, *S.A. Córdoba del Tucumán*, 1906, *Fallos*, 107:134; *Municipalidad de Desamparados*, 1913, *Fallos*, 117:222; *Heredia de Morales*, 1979, *Fallos*, 302:159; *Berghmans*, 1941, *Fallos*, 189:128; *Aguirre*, 1958, *Fallos*, 242:141; *Eguíazu*, 1980, *Fallos*, 303:1390; *Catamarca*, 1984, *Fallos*, 307:2040; *Compañía Azucarera Concepción*, 1999, *Fallos*, 322:49).

9 CSJN, *Verbitsky*, 2005, *Fallos*, 328:1146. Ver GUTIÉRREZ COLANTUONO, PABLO A. – JUSTO, JUAN B. (col.), *Administración Pública, Juridicidad y Derechos Humanos*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

Esta directriz, por otra parte, tiene asidero en el diseño de las *Bases*. La pretensión de uniformidad en materia civil y comercial que guiaba a Alberdi obedecía, en el marco de su proyecto global de Constitución, a la necesidad de dotar a la Nación de herramientas homogéneas tendientes a la *atracción de la inmigración e inversión extranjeras*, a la fluidez del tráfico comercial, a la flexibilidad de las relaciones privadas. Se incardinaba de ese modo de forma perfectamente coherente en el proyecto alberdiano de construcción del Estado, pues se percibía que una diversidad de regulaciones en este punto desalentaría la llegada de las personas y capitales necesarios para sentar los pilares de nuestra Nación.

Es así que en el capítulo relativo a la “legislación como medio de estimular la población y el desarrollo de nuestras Repúblicas” postulaba el tucumano el sentido de la atribución nacional en estas materias: “La legislación civil y comercial, los reglamentos de policía industrial y mercantil no deben rechazar al extranjero que la Constitución atrae” y por ello “será preciso (...) que las leyes civiles de tramitación y de comercio se modifiquen y conciban en el sentido de las mismas tendencias que deben presidir a la Constitución; de la cual, en último análisis, no son otra cosa que leyes orgánicas las varias ramas del *derecho privado*”.¹⁰

Por ello, la unidad del derecho común -a la que la actual doctrina de la Corte Federal asigna alcances desmedidos- no poseía el efecto de aniquilar toda regulación provincial de fondo, sino que se acotaba a la materia vinculada con los fines constitucionales de inmigración (relaciones civiles) e inversión (relaciones comerciales) porque en esos ámbitos -y no en todos- la situación demandaba estricta homogeneidad: “La legislación civil y comercial argentina debe ser uniforme como ha sido hasta aquí. No sería racional que tuviésemos tantos códigos de comercio, tantas legislaciones civiles, tantos sistemas hipotecarios, como provincias. La uniformidad de la legislación, *en esos ramos*, no daña en lo mínimo a las atribuciones de soberanía local, y favorece altamente el desarrollo de nuestra nacionalidad argentina”.¹¹

Es más, la propia Corte Federal ha advertido en su momento sobre el riesgo de “limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil”, postulando claramente que “La delegación hecha por las provincias en la Nación para dictar los códigos de fondo no importó limitar las facultades de derecho público de que no se desprendieron en beneficio de la Nación. Ello sólo tuvo por objeto establecer un régimen uniforme en materia de derecho privado”.¹²

10 ALBERDI, JUAN B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Plus Ultra, Sao Paulo, 1984, cap. XVI, “De la legislación como medio de estimular la población y el desarrollo de nuestras Repúblicas”, p. 105 y ss.

11 ALBERDI, JUAN B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, op. cit., cap. XVI, p. 110. Como ha puntualizado la Corte en *Verbitsky* (cit. cons. 56), “Si bien la Constitución Nacional adopta el principio federal, lo hace según lo establece la presente Constitución, es decir, conforme a las modificaciones que la misma introduce respecto de su modelo, que era el norteamericano. Puesto que el federalismo argentino no tiene el mismo origen histórico que el norteamericano, pues procede de un régimen de descentralización administrativa que regía en la colonia, la distribución de competencia legislativa no es idéntica y las provincias delegan en el Estado Federal materias que se reservan en la Constitución de los Estados Unidos”. Por cierto, si ya desde los orígenes las provincias delegaron más que los Estados norteamericanos, sería un exceso presumir adicionales concesiones tácitas.

12 CSJN, *Larralde*, 1959, *Fallos*, 243:98; *Alegre*, 1956, *Fallos*, 234:568. En igual sentido, MUÑOZ, GUILLERMO A., “Impugnación judicial de los contratos administrativos” en MUÑOZ, GUILLERMO A. – GRECCO, CARLOS M., *Fragmentos y testimonios del derecho administrativo*, Ad Hoc, Buenos Aires, 1999, p. 355 (Fallo *Vialco* del 11 de agosto de 1983).

III. El carácter local del derecho administrativo, una cuestión de preferencias

Ahora bien, no se trata de quedarnos en la mera exégesis legal, sino de avanzar en las profundas implicancias que esta discusión –como todo debate jurídico– posee. Para ello, resulta útil recurrir al abordaje desarrollado por la corriente conocida como *Critical Legal Studies* (CLS) pues ella nos provee elementos muy ricos para la comprensión del derecho a partir de enfatizar la negación del pretendido carácter neutral, objetivo y científico de las decisiones jurídicas.¹³ El CLS nos propone como punto de partida que asumamos el intenso carácter político y de preferencias (en especial de clase) que subyace en aquellas decisiones que en el discurso dominante se presentan como meras deducciones asépticas de un orden lógico y racional dado, es decir, como “soluciones necesarias” por oposición a “opciones”.

Es útil que ejercitemos esas miradas para lograr resultados más fecundos, al menos en una labor jurídica concebida como vehículo para lograr una sociedad más justa. Desde ellas, es posible pensar que el discurso negatorio de las potestades locales en la sustancia del derecho administrativo y su sustitución por el Código Civil puede estar ligado a diferentes factores subyacentes que, sin ánimo de agotar el elenco, podemos calificar como ideológicos y económicos.

1º) Ideología subyacente. Elitismo “anglo-afrancesado”. El monopolio del Código Civil sobre el derecho de fondo.

De acuerdo a la lectura constitucional propuesta, las provincias contarían con atribuciones para legislar –aún de modo diferente al Código Civil– aspectos sustanciales de categorías tales como el acto, el contrato, las obligaciones, la responsabilidad, la prescripción, los derechos reales y similares cuando ellas entran en contacto con el ejercicio de la función administrativa.

La sola idea de que los Estados locales capten la regulación de esas temáticas causa cierto grado de escozor en muchos operadores jurídicos. Subyace en la negación de esa posibilidad un sesgo de desconfianza hacia las autoridades provinciales que ha marcado en forma recurrente la construcción de nuestro derecho y que se advierte en diferentes ideas que –al menos veladamente– han condicionado las posturas dominantes:

- a) Si las autoridades locales pudieran legislar en forma diferente a la Nación aspectos de la propiedad, los contratos, las obligaciones, o los demás institutos “de fondo” se produciría un caos regulatorio que atentaría contra la seguridad jurídica;
- b) Las provincias presentan una tendencia al caudillismo y la falta de respeto a los derechos individuales y tradiciones republicanas, además de una inferior preparación técnica, con lo cual su avance en la regulación sustancial de esos aspectos centrales del derecho podría comprometer la efectiva vigencia de tales institutos en sus territorios;

¹³ Ver, KENNEDY, DUNCAN, “Nota sobre la historia de CLS en los Estados Unidos”, *Revista Doxa*-11 (1992). Del mismo autor “La Crítica de los Derechos en los Critical Legal Studies”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 7, Número 1, Julio, 2006; MILIKER, MARÍA E., “Duncan Kennedy y la Crítica a los Derechos”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, cit.

- c) Las autoridades provinciales son más volátiles, más propensas a la demagogia. Si quedara en sus manos el núcleo duro de ciertos derechos las consecuencias podrían ser desastrosas para sus titulares. El derecho público es más "mayoritario" y por eso debe tener un coto vedado, que está delineado por el Código Civil. Dicho de otro modo, el derecho privado es "neutral" y por ende debe limitar al público, que es "político".¹⁴

2º) Finalidades económicas subyacentes. El Código Civil como catálogo de los aspectos más primarios –y menos negociables- del orden establecido.

Hay otro aspecto en el discurso negatorio de las competencias locales sobre los institutos "de fondo" que se vincula con la búsqueda de una uniformidad regulatoria de ciertas características como garantía para los agentes económicos privados. Desde esta óptica, los factores centrales que llevarían a defender el desplazamiento de las facultades provinciales serían los siguientes:

- a) La posibilidad de que las provincias regulen desde el derecho administrativo aspectos vinculados con la propiedad, los contratos o categorías similares supone una seria amenaza para la previsibilidad de los inversores que podría desalentar la expansión de la actividad económica y comprometer el desarrollo del país. El impacto económico negativo de la diversidad legislativa hace recomendable uniformar los dispositivos jurídicos.¹⁵
- b) El contenido de esa uniformidad no es indiferente. El carácter esencialmente conservador del Código Civil (su estructura no varía desde la organización nacional y tiene orígenes mucho más lejanos), conjugado con las fuertes dificultades políticas para su reforma hacen de él un instrumento confiable para la preservación de las bases fundantes de una estructura social asentada en la propiedad de la tierra y la libertad contractual. Esas "ventajas" tornan necesario garantizar su aplicación a lo largo y ancho del país y para ello debe neutralizarse todo intento local que implique subvertir sus directivas. La doctrina analizada es una vía para esa neutralización porque de acuerdo a ella las provincias no pueden tocar el núcleo duro de las instituciones que encarnan el reparto originario de recursos en la sociedad argentina.¹⁶ Para la tranquilidad de

14 KENNEDY, DUNCAN, "Three globalizations of law and legal thought: 1850-2000" en TRUBEK, DAVID – SANTOS, ALVARO (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*, Cambridge University Press, New York, 2006, p. 31.

15 Ese propósito es recurrente y en nuestro país tuvo, además del criterio analizado, expresiones tales como la negación de toda originalidad a nuestra Constitución frente a su par estadounidense y más recientemente la suscripción indiscriminada de los tratados bilaterales de protección de inversiones.

16 La médula del Código Civil está en la *transmisión* de derechos, en especial sobre cosas, lo cual *presupone que uno ya es titular de esos derechos* (en caso contrario no habría nada que transferir). Sea mediante el libre intercambio de valores por acto *inter vivos* (cuya estrella es el contrato) o por su cuasi-imperativa transmisión *mortis causa* (herederos forzosos), el Código Civil sólo tiene sentido para un propietario y no para un desposeído. Las formas de adquisición *originaria* de derechos, por oposición a adquisición *derivada*, son marginales en ese cuerpo legal y –en tanto suponen cosas sin dueño (art. 2525)- tienen un halo de simpática ocurrencia del codificador, porque cuando se sanciona un Código Civil *ya todo tiene un dueño*. Sólo queda el abandono voluntario como alternativa, o la expropiación sujeta a indemnización. Las restantes formas de adquirir el dominio sobre algo (especificación, accesión, adjunción o tradición) presuponen también la calidad de dueño de un bien.

los negocios es mejor anular el derecho público local a manos del derecho privado nacional, pues sólo éste da garantías.

IV. Alternativas. El potencial transformador de un derecho administrativo enteramente local

Es posible pensar al federalismo como vehículo para una sociedad más abierta y participativa -en especial por la mayor posibilidad de interacción entre el gobierno y la gente que ese modelo pareciera ofrecer- y desde allí reivindicar el potencial transformador de un derecho administrativo genuina y plenamente local.¹⁷

La capacidad de acción gubernamental que esa reivindicación trae aparejada puede habilitar instrumentos eficaces para la modificación de las realidades sociales de esas comunidades¹⁸ que hoy se ven bloqueados por la sinonimia *legislación de fondo / Código Civil*. El desmantelamiento de esa alianza -tan ficticia como eficaz- en la lectura constitucional permitiría abrir el flujo de un debate público mucho más rico de cara a la reversión de las inequidades que atraviesan el país.

17 Ello requiere una profunda alteración de la ecuación de fuerzas que ha caracterizado a las provincias, pero la tradición de debilidad institucional que las atraviesa no es patrimonio exclusivo de aquellas.

18 E incluso generar experiencias valiosas trasladables al plano nacional.