



ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

OTRA VEZ EL CONGRESO DESBORDA SUS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES

LA CLÁUSULA DEL PROGRESO COMO PRETEXTO PARA ANULAR POTESTADES LOCALES

José Raúl HEREDIA

SUMARIO. Se ha publicado en el B. O. la titulada *LEY DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS* con el número 27.742, proyecto sancionado en 27 de junio de 2024, promulgada por decreto 522/2024, de 05 de julio. Asimismo, titulada *MEDIDAS FISCALES PALIATIVAS Y RELEVANTES*, se ha publicado en el B. O. la ley 27.743, sancionada en 27 de junio de 2024 y promulgada en 05 de julio por decreto 523/24. No abordaremos de modo crítico la técnica legislativa empleada -se ha difundido esta normativa como *ley ómnibus*: tiene 237 artículos y nueve Títulos, abarcando materias diversas; y *paquete fiscal*: tiene 104 artículos, en ocho Títulos- salvo alguna referencia histórica; tampoco, pese a su trascendencia, nos interesa ahora debatir si realmente se ha logrado su sanción en los términos del artículo 81, C. N. punto que un día develará la Corte. Solo examinaremos lo que caracterizamos como un desborde de competencia del Congreso con referencia a sus atribuciones en presencia de materia específicamente local.

SUMMARY. The entitled LAW OF BASES AND STARTING POINTS FOR THE FREEDOM OF ARGENTINES has been published in the B. O. with number 27,742, a project sanctioned on June 27, 2024, promulgated by decree 522/2024, of July 5. Likewise, titled PALLIATIVE AND RELEVANT FISCAL MEASURES, Law 27,743 has been published in the B.O., sanctioned on June 27, 2024 and promulgated on July 5 by decree 523/24. We will not critically address the legislative technique used - this regulation has been disseminated as an so called "omnibus law": it has 237 articles and nine Titles, covering diverse subjects; and fiscal package: it has 104 articles, in eight Titles - except for some historical reference; Nor, despite its significance, are we now interested in debating whether its sanction has really been achieved in the terms of Article 81, C.N., a point that the Supreme Court will one day reveal. We will only examine what we characterize as an overflow of Congress's competence with reference to its powers in the presence of specifically local matters.

I. RÉGIMEN DE INCENTIVO PARA GRANDES INVERSIONES (RIGI) (Ley 27.742)

El artículo 164, ley 27.742, crea el RIGI “por el que se establecen, para vehículos titulares de un único proyecto que cumplan con los requisitos previstos en el

presente, ciertos incentivos, certidumbre, seguridad jurídica y un sistema eficiente de protección de derechos adquiridos a su amparo”, según se lee. Y previene “que será de aplicación en todo el territorio de la República Argentina”.

Enseguida, se incluye esta disposición:

Artículo 165.- Declárese, en el marco del artículo 75, inciso 18 de la Constitución Nacional, que las “Grandes Inversiones” que califiquen y se concreten bajo el RIGI son de interés nacional y resultan útiles y conducentes para la prosperidad del país, el adelanto y bienestar de todas las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.

Sin perjuicio del ejercicio legítimo de las jurisdicciones y competencias locales, cualquier norma o vía de hecho por la que se limite, restrinja, vulnere, obstaculice o desvirtúe lo establecido en el presente título por parte de la Nación como las provincias, por sí y por sus municipios, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hubieran adherido al RIGI, será nula de nulidad absoluta e insanable y la Justicia competente deberá, en forma inmediata, impedir su aplicación.

¡Es tan antiguo el artilugio,¹ como lo mostraremos otra vez, que se han olvidado del inciso 19, del art. 75, C. N., la *cláusula del nuevo progreso* que, claro está, no existía en el siglo XIX!

Citemos ya mismo este antiguo fallo de la Corte (1897):

El Congreso tiene, por el inciso 16, artículo 67 de la Constitución (*hoy, inciso 18, artículo 75*), la facultad de eximir a una empresa de ferrocarril de todo impuesto, tanto nacional como provincial, por un tiempo determinado; y, por consiguiente, la provincia que, en contra de esa concesión, haya cobrado impuestos a la empresa, está en la obligación de restituir su importe (art. 31 y 67, inc. 28, de la Constitución Nacional. Si para fines de gobierno, de política, de reglamentación del comercio interprovincial, o simplemente como medio de estímulo para promover la construcción de un ferrocarril, el Congreso cree conveniente acordar el privilegio de la exención del pago de impuestos locales, esta disposición es perfectamente constitucional, porque no importará sino el ejercicio de una facultad del congreso, cuyas leyes prevalecen sobre cualquiera disposición contraria de las constituciones o leyes de provincia. Resolver lo contrario, sería reconocer en los gobiernos de provincia la facultad de anular o entorpecer los efectos de la legislación del Congreso, en cuanto ella se dirigiese a los objetos previstos en el inc. 16, art. 67. Las provincias, haciendo uso de la facultad de imponer, podrían llegar con sus contribuciones a hacer imposible la realización de las concesiones y privilegios que el Congreso acordase, destruyendo así uno de los más primordiales propósitos del pueblo argentino, al limitar en aquellos ciertas prerrogativas autónomas que pertenecen a los estados en las confederaciones o federaciones puras, pero que en la unión argentina han sido dados a la nación por prescripción expresa de la Constitución.²

Y este otro:

El Congreso tiene facultad para acordar privilegios temporarios y recompensas de estímulo como medio de promover la construcción de ferrocarriles, y entre ellos está comprendida la exención de impuestos nacionales y provinciales. La ordenanza

¹ Diccionario RAE: 2. m. Ardid o maña, especialmente cuando forma parte de algún plan para alcanzar un fin.

² Ferrocarril Central Argentino c/ Provincia de Santa Fe. 03/07/1897. Fallos: 68:227.

municipal que se oponga a esa exención, no debe ser aplicada (art. 31 y 67, inc. 16, Const. Nac.).³

Según habíamos recordado, Carlos M. Coll en su tesis doctoral presentada en junio de 1898 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires con el título: “Facultad de la Nación para exonerar Impuestos Provinciales a Empresas Industriales o Comerciales”, aseveró: ⁴

...la Atenas del Plata, como la Griega, trabaja incesantemente su prepotencia sobre los pueblos del Interior, lo que manifiesta por un centralismo político y administrativo que absorbe el ejercicio de los poderes constitucionales reservados a las Provincias, al extremo de recurrir siempre sin precisa distinción de casos y naturaleza de jurisdicciones, en todo conflicto, a la Supremacía del Gobierno general.

Añadió:

Ese centralismo (...) es una rémora a la buena marcha administrativa de la Nación y al bienestar particular de las poblaciones, y debe combatirse y aniquilarse con energía y firmeza hasta hacerlo desaparecer; ha sido el tutor odioso de los centros seccionales que ha coartado siempre su acción cuando no la ha anulado, que ha fomentado en las Provincias el abandono del Gobierno y la requisición de subvenciones, repugnantes al sistema federal imperante; que ha detenido el progreso municipal; que ha corrompido el libre ejercicio de las instituciones, suprimiendo la voluntad popular(...); que ha suprimido los recursos fiscales de ellas; que ha subvertido toda su autonomía. Y no se llame defectos del sistema federal, porque no es el sistema el imperfecto sino los hombres que lo aplican, y el centralismo se ha fomentado por la errónea aplicación o deliberada violación del sistema federal impulsados sus autores por el medio./ El medio es Buenos Aires. Estrada con rara previsión exponía hace unos años en la Facultad: ‘es particularmente cierto que dadas las condiciones económicas en que la República Argentina se encuentra, Buenos Aires, puede llegar a absorber por su población, por su riqueza e influencia política el resto de la República...’.

Coll afirmó: “Nuestro organismo político es informe. Es una gran cabeza en un cuerpo raquítico” (¡en 1898!). El Tesoro provincial es así autonómico, dijo también, por el carácter del sistema político imperante, y sin violación de la Constitución o sin su reforma, no podría ser menguado en sus fuentes propias; privado de los recursos propios que lo forman, por otro poder que no tiene constitucionalmente jurisdicción en él. El Gobierno Nacional si se abrogara esa facultad afectaría gravemente los intereses económicos de cada Provincia, hasta herir de muerte la existencia del gobierno local; alteraría la organización política federal adoptada; equivaldría en una palabra a retener lo que no ha sido delegado.

Estamos en el complejo tema de *la supremacía del derecho federal* que se suele afirmar en la letra del artículo 31, C. N., al que se recurre robóticamente. El profesor de Córdoba, Jesús Abad Hernado nos enseñaba, al referirse al inciso 16 del artículo 67 de la Constitución de 1853/60, que *el progreso y la prosperidad son objetivos de todas las esferas de gobierno*. Se erige en un descomunal desborde de poder el atribuir al Congreso –o a la legislatura provincial, en su caso- la potestad de derogar normas

³ Ferrocarril Central Argentino c/ Municipalidad de Villa María. 1901. Fallos: 90:289.

⁴ V. HEREDIA, J. R., El Poder Tributario de los Municipios, Rubinzal-Culzoni, 2005, p. 147.

legítimamente sancionadas por las otras esferas de gobierno o impedir que estas las sancionen.

Obsérvese esta disposición que complementa a la ya citada:

Artículo 193.- Las Sucursales Dedicadas tendrán el tratamiento tributario previsto en el presente Capítulo, conforme a las siguientes disposiciones:

...

c. Demás tributos nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o municipales: No podrán alcanzarse con ningún otro impuesto nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ni municipal las operaciones, actos o relaciones económicas entre la sociedad y la Sucursal Especial.

Cualquier incumplimiento a lo mencionado en el presente artículo será considerado como una violación a lo establecido en el artículo 163 de esta ley.

Una norma de prohibición, que pretende enervar potestades que le resultan totalmente ajenas al Congreso.

A esta altura, conviene sentar una premisa mayor, a saber: *las relaciones normativas no se rigen por el principio de jerarquía sino por el principio de competencia*. Repárese en que el artículo 31, C. N., dispone: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso...”, esto es, tienen primacía solo aquellas leyes que se conformen a la Constitución, nunca las que la transgredan; significa que el Congreso debe ajustarse al sistema de reparto de competencias de la Constitución.

Para que no falte ningún desborde, todavía hay que citar:

Artículo 223.- Déjase establecido que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que adhieran al RIGI no podrán imponer a los VPU⁵ nuevos gravámenes locales, salvo las tasas retributivas por servicios efectivamente prestados.

A los efectos del presente régimen, se entenderá que existe un nuevo gravamen local cuando se cree un nuevo hecho imponible respecto de los existentes al 31 de diciembre de 2023 o, asimismo, cuando se modifique el hecho imponible, la base imponible, la alícuota, las deducciones, las exenciones y/o desgravaciones y/o cualquier otro aspecto de los tributos existentes a dicha fecha, que en los hechos implique una mayor carga fiscal.

En el caso de tasas retributivas por servicios prestados, existentes o a crearse en el futuro, éstas no podrán exceder el costo específico del servicio efectivamente prestado a los sujetos individualmente considerados. Se entenderá que una tasa excede el costo específico del servicio efectivamente prestado cuando su base imponible se determine sobre la base de ventas, ingresos brutos, ganancias o parámetros análogos.

Cualquier incumplimiento a lo mencionado en el presente artículo será considerado como una violación a lo establecido en el artículo 163 de esta ley.

Otra prohibición en materia ajena. Es hora de recodar uno de los esenciales postulados del derecho constitucional tributario: *el poder que no puede gravar, no puede desgravar*. Que significa también que no puede impedir, prohibir, legislar ni anular. Lo diremos de un modo que no podrá controvertirse: nadie pone en duda que el Congreso carece de competencia para sancionar el código procesal penal de Salta o de cualquier otra provincia, ni para derogarlo. ¿Se admitiría que el Congreso estableciera una tasa de

⁵ Artículo 169.- Podrán solicitar su adhesión al RIGI los Vehículos de Proyecto Único (VPU) titulares de una o más fases de un proyecto que califique como Gran Inversión.....

recolección de residuos en la ciudad de Buenos Aires, o en la ciudad de La Plata, o en la de Córdoba, definiendo el hecho imponible, la base imponible, la alícuota, el sujeto obligado, la fecha, medio y modo de pago? ¿Por qué, entonces, se le admite que derogue tributos locales, que nunca podría establecer? ¿O enerve de cualquier modo una potestad local?

Los tributos que en la órbita de sus competencias establezcan los gobiernos locales no pueden anularse desde un pretendido poder superior, que estrictamente no existe. Hay que apelar a la *convergencia*, mediante la democrática negociación entre esferas de gobierno, para salvar, en todo caso, lo que pretende salvarse por vía del autoritarismo político y legislativo.

En este artículo 223, el Congreso no tan solo prohíbe y anula la específica competencia de provincias y municipios en materia tributaria, sino que se permite instruir cómo debe legislarse una tasa adscribiendo a una tesitura que, por añadidura, de ningún modo es pacífica y a la que se ha recurrido una y otra vez para desnaturalizar la autonomía local. Subrayemos lo que se ha legislado ahora: éstas (las tasas) *no podrán exceder el costo específico del servicio efectivamente prestado a los sujetos individualmente considerados. Se entenderá que una tasa excede el costo específico del servicio efectivamente prestado cuando su base imponible se determine sobre la base de ventas, ingresos brutos, ganancias o parámetros análogos.*

Veamos lo que tiene dicho la Corte:

En referencia a la cuantificación del tributo -tasa por inspección de seguridad e higiene-, y específicamente en la selección de la base imponible, cabe resolver que para que aquella constituya una legítima manifestación del poder tributario, resulta inobjetable que la fijación de su cuantía tome en consideración no solo el costo de los servicios que se ponen a disposición de cada contribuyente sino también su capacidad contributiva.

No existen reparos de índole constitucional para recurrir a los ingresos brutos del contribuyente como indicador de capacidad contributiva y factor para el cálculo de la base imponible de un tributo - tasa por inspección de seguridad e higiene- como el considerado en autos, en tanto ello no derive en resultados irrazonables, desproporcionados y disociados de las prestaciones directas e indirectas que afronta el municipio para organizar y poner a disposición el servicio.⁶

Téngase presente que aquí se admite fijar la base imponible de la tasa sobre ingresos del contribuyente, una manifestación de su capacidad contributiva, y también las prestaciones, además de directas, *indirectas* que afronta el estado para organizar y poner a disposición el servicio.

Repetiremos lo siguiente (lo dijimos en El Poder Tributario): en nuestro sistema constitucional, no puede atribuirse únicamente al Congreso el carácter de órgano que expresa el interés general de la Nación. En ese interés participan y a él coadyuvan las provincias y los municipios mediante el ejercicio articulado de sus respectivas competencias. Habíamos citado a Alberdi: “Por una ley de Juan I de Castilla, las decisiones de los cabildos no podían ser revocadas por el rey. ¿La República sería menos respetuosa de la soberanía del pueblo que los antiguos reyes de España?”

⁶ Voto de los jueces Maqueda y Rosatti *in re* “ESSO PETROLERA ARGENTINA S.R.L. Y OTRO c/ MUNICIPALIDAD DE QUILMES s/ACCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA”. CSJ 001533/2017/RH001. 02/09/2021. Fallos: 344:2123.

Nota complementaria. Es posible recordar un semejante desborde, esta vez del poder ejecutivo federal: nos referimos al decreto nacional 476/94, de 30 de marzo, denominado “EXENCION DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS DESTINADO A DETERMINADAS ACTIVIDADES Y SECTORES”, el que, en rigor legisló también sobre el impuesto inmobiliario, el de sellos y tasas municipales. Además de exceder la competencia federal, ¡reguló por simple decreto una materia tributaria!

En otra vereda, cabe citar un ejemplo de cumplimiento constitucional: la ley denominada PROMOCION DE INVERSIONES EN BIENES DE CAPITAL Y OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, número 25.924 (2004), que instituyó “*un régimen transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos —excepto automóviles—, que revistan la calidad de bienes muebles amortizables en el impuesto a las ganancias, destinados a la actividad industrial, así como también para las obras de infraestructura —excluidas las obras civiles— que reúnan las características y estén destinadas a las actividades que al respecto establezca la reglamentación*” (art. 1°), correctamente previó:

ARTICULO 14. — Invítase a las provincias y a los municipios a adherir al criterio promocional de la presente ley, eximiendo total o parcialmente las ventas de los bienes comprendidos por el presente régimen de los impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos.

Se respetaron las potestades impositivas provinciales y municipales.

Lo más que podría hacer el Congreso en el marco de su competencia es establecer una norma que dijera:

Entiéndese que las provincias y municipios que adhieran al régimen de la presente ley se comprometen a propiciar la adecuación de sus sistemas tributarios de modo que resulten compatibles con los propósitos y fines perseguidos en su implementación, en desarrollo de las disposiciones de los incisos 2°, 8°, 18 y 19, del artículo 75, C. N.

Como indicó Coll,

si se trata de privilegios locales, comprendidos entre éstos los impuestos, [se debe] solicitar su concesión a los gobiernos provinciales o municipales respectivos, y, si no se conceden, respetar la voluntad provincial o municipal.

Y este pensamiento expresado en 1898, actual como pocos:

No es suficiente la consideración que se pudiese hacer de que tratándose de capitales extranjeros es conveniente y necesario concederles todo género de franquicias para que se establezcan en el país. En primer lugar, esas franquicias deben ser constitucionales. No debemos ni podemos por favorecer al extranjero ni al nacional violar nuestra ley fundamental. Esta prohíbe en su letra y en su espíritu a la nación hacer uso de los impuestos provinciales, y esta prohibición debe ser respetada; y en segundo lugar, nada más sencillo que hacer uso de los medios constitucionales y expeditivos que la constitución establece: *solicitar esa exoneración directamente de las provincias*

[añadimos, de los municipios, en su caso] *cuyas facultades al respecto en pro del fomento industrial y comercial no son en nada inferiores a las de la nación.*⁷

Decimos finalmente: además, debería proscribirse la sanción de proyectos elefantíasicos⁸ de leyes.

Nota complementaria. Nos ha venido a la memoria la ley 14.394, sancionada en 14 de diciembre de 1954 con el nombre de *REGIMEN DE LOS MENORES Y DE LA FAMILIA*, derogada finalmente por la ley de aprobación del Código Civil y Comercial (26.994). Esa ley contuvo disposiciones en varias materias: REGIMEN PENAL DE LOS MENORES, EDAD PARA CONTRAER MATRIMONIO. AUSENCIA CON PRESUNCION DE FALLECIMIENTO. BIEN DE FAMILIA. Y hasta sancionó el divorcio vincular en su artículo 31, que trataba de la ausencia.⁹ Se la conoció como una *ley ómnibus* que contuvo 57 artículos. La doctrina fue muy crítica por el agrupamiento de materias diversas en un solo ordenamiento y, especialmente, porque se sancionó el divorcio vincular apelando a su incorporación en el artículo que trataba de la ausencia con presunción de fallecimiento. Se comentó entonces que algunos legisladores que votaron la ley quedaron estupefactos al enterarse por los medios que habían concurrido a establecer el divorcio vincular en Argentina.

II. MEDIDAS FISCALES PALIATIVAS Y RELEVANTES (Ley 27.743)

En esta ley (Paquete fiscal) se dispone:

Artículo 22: Las provincias que adhieran al régimen de la presente ley y que perciban regalías o decidan percibir, no podrán cobrar un porcentaje superior al tres por ciento (3%) sobre el valor “boca mina” del mineral extraído.

⁷ Citó un dictamen del Dr. *Eduardo Costa* como Procurador General de la Nación, de 1885, en que adujo que la jurisdicción provincial al respecto no es en nada inferior a la nacional. Los términos en que una y otra atribución constitucional están concebidos son *perfectamente iguales*. Y si los poderes que la constitución confiere al gobierno de la nación hubiesen de interpretarse con tan extraordinaria latitud, *no hay atribución alguna de las que la misma constitución reserva a los gobiernos de provincia que no desapareciera luego*. Y recordó la opinión de *Alberdi*, citado muchas veces en defensa de la postura opuesta, quien puntualizó: “Para tener ferrocarriles abundan medios en estos países; negociad empréstitos, *empeñad vuestras rentas y bienes nacionales*”, lo que significa que nunca insinuó que se usase para esos fines los recursos o rentas provinciales, afirmó *Coll*, *porque a un constitucionalista de su talla no podía escapar que esto no era constitucional*. Y citó también, entre otras, las opiniones de *Hamilton*, *Paschal*, *Coolí*, *Desty*, *Radfield* en sentido concordante con su tesis. De este último autor [*The Law of Raiways*, Tomo 2, pp. 377-389, 4ª. dd.], toma varios fallos para avalar claramente su postura, lo mismo que de *N. A. Calvo* [*Decisiones constitucionales de los Tribunales federales de los Estados Unidos*].

⁸ Diccionario RAE: 1. adj. Med. Perteneciente o relativo a la elefantiasis. 2. adj. Med. Que padece elefantiasis. U. t. c. s. elefantiasis...1. f. Med. Síndrome caracterizado por el aumento enorme de algunas partes del cuerpo...

⁹ Se refirió la Corte a esta norma de la ley 14.394, recordando que por orden de un gobierno de facto, instrumentado como decreto ley 4070/36, se suspendió la aplicación de aquella decisión del Congreso Nacional, mandándose paralizar los procedimientos judiciales en trámite y disponiéndose que no se diera curso a nuevas peticiones con miras a la recuperación de la aptitud nupcial de los divorciados: en el publicitado caso “*JUAN BAUTISTA SEJEAN v. ANA MARIA ZAKS de SEJEAN*”, del 27 de noviembre de 1986, Fallos: 308:2268.

Como excepción a lo previsto en el párrafo anterior y exclusivamente respecto de proyectos mineros que no hubieran iniciado construcción correspondiente a la etapa de explotación con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia del presente artículo, las provincias adheridas al régimen de la presente ley y que perciban regalías o decidan percibir las podrán, previa adhesión a lo dispuesto en este artículo, percibir en concepto de regalías un porcentaje que no exceda de un cinco por ciento (5%) sobre el valor “boca mina” del mineral extraído.

Vale cuanto hemos dicho antes para tacharla como inválida por transgredir la Constitución. Solamente habrá que añadir otra impugnación: se desconoce la previsión contenida en el artículo 124, C, N., en cuanto se lee en ella (párrafo segundo): “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”.

Sabemos que gobernadores han auspiciado la aprobación de estas leyes; por ello, vendrá bien recordar que Pedro J. Frías pudo hablar de la “*sucursalización*” de las provincias, o sea, *la atenuación de sus autonomías operativas* y nos dejó este extraordinario señalamiento, escrito en 1980, que tiene hoy una incuestionable vigencia:

...ha crecido la centralización por una distorsión cumplida por el gobierno central sin adecuada resistencia de las provincias: -la ausencia de una política provincial y municipal; -el modus vivendi impositivo que por cuarenta años empobreció a las provincias y que permitió a un fisco nacional rico asumir servicios específicamente provinciales, deprimir la calidad del sector público local y tomar una participación creciente en los ingresos tributarios de las provincias a través del régimen de participación impositiva.

(...) Este esquema constitucional no coincide con la supremacía que ha logrado el tesoro nacional; lo ha obtenido esencialmente por medio del régimen de coparticipación impositiva, establecido por fundadas razones de sentido común, que han estimulado una delegación de facultades provinciales en una medida incompatible con la racional redistribución del poder. Esa concentración de poderes impositivos fue, sin embargo, menos culpable que las proporciones en que se distribuyeron los recursos...

La dependencia es política cuando afecta la libertad de los poderes locales en su competencia institucional, definida esencialmente en los arts. 104 y 105, C.N. [Hoy 121 y 122, C.N.]. / La dependencia es económica cuando la asignación de recursos y distribución de ingresos no asegura el ejercicio autónomo y coordinado –no subordinado– de las competencias locales. / La dependencia es social cuando la desigualdad de oportunidades limita las expectativas razonables y la presión del centro hegemónico impide la operación de los grupos locales. / **La dependencia es irreversible mientras falte la conciencia de esa dependencia, pero las liberaciones reivindicativas siguen siendo dependencia cuando exigen de los demás lo que las propias carencias explican** (*énfasis nuestro*).