

---

## DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

### 301. Concepto de descentralización territorial

Vamos a decir algunas palabras en teoría sobre qué es la descentralización territorial y luego estudiar el régimen constitucional uruguayo sobre Gobiernos Departamentales.

La palabra "descentralización" está utilizada en la Constitución uruguayo con dos significados diferentes. Uno, es el significado jurídico, es decir, el significado que ya estudiamos en el capítulo VIII, §§ 125 y 128 y aplicamos en el capítulo XIII al estudiar la descentralización administrativa por servicios. Otro es el significado geográfico y sociológico, que se refiere a la distribución de núcleos de población, de servicios y de infraestructuras en todo el territorio del país. En este último sentido está utilizada la palabra "descentralización" en varios artículos sustituidos en la reforma de 1997, referentes a políticas de descentralización. Pero en este capítulo trataremos de la descentralización territorial en sentido jurídico.

La descentralización territorial —como su nombre lo indica— es, en primer término, un caso de *descentralización*. Esto significa que va a haber una relación entre un órgano central y órganos descentralizados. En el caso, por ejemplo, de los Gobiernos Departamentales uruguayos la relación será con los órganos del Estado Central en calidad de órganos centrales y los órganos del Gobierno Departamental en calidad de órganos descentralizados (lo que no obsta a la posibilidad de que haya una descentralización de 2º grado, entre los órganos centrales del propio Gobierno Departamental y las autoridades locales, como explicaré en el § 303).

Pero, además, es una descentralización *territorial*. ¿Qué quiere decir esto? Que el criterio de distribución de competencias entre los órganos centrales y los órganos descentralizados (en el caso del ejemplo, departamentales) se hace teniendo en cuenta, entre otros elementos, el del ámbito territorial en el cual actúan los órganos descentralizados. No significa esto que el territorio sea el único elemento a tener en cuenta; en realidad, la descentralización territorial es territorial *además* de ser por materia. En efecto si fuera puramente territorial no quedaría nada de competencia del órgano central; si todo lo que ocurre en Montevideo fuera competencia del Gobierno Departamental de Montevideo, y todo lo que ocurre en Flores del Gobierno Departamental de Flores y así sucesivamente, no habría Estado Central uruguayo, serían 19 Estados independientes. De modo que el problema del territorio se tiene que agregar a un problema que en cierto sentido es previo, el de saber cuáles son las materias, los asuntos que corresponden a los Gobiernos Departamentales y cuáles son los asuntos que corresponden a las autoridades del Gobierno Nacional (órganos del Estado Central y de las personas estatales con descentralización por servicios).

### 302. Distribución de competencia entre el Estado Central y los Gobiernos Departamentales

La Constitución uruguaya distribuye la competencia por materia entre los órganos del Estado Central y los de los Gobiernos Departamentales con un criterio mixto: en parte lo deja librado a la ley ordinaria y en parte lo determina en la propia Constitución.

La regla general resulta del artículo 262 que comienza diciendo: "El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente", es decir que todo aquello que concierna al gobierno o a la administración de cada Departamento le compete, en principio, al Gobierno Departamental respectivo, pero hay dos limitaciones a esto.

En primer término, una excepción que ya viene explícitamente establecida de entrada, la de los servicios de seguridad pública. Prácticamente ello equivale a la fórmula que había en las Constituciones anteriores a 1952, que hablaban de los servicios de policía. Se pueden hacer algunas distinciones pero, en líneas generales, coinciden los servicios de seguridad pública con los servicios policiales. Como consecuencia de esta primera excepción, no hay policía departamental, las Jefaturas de Policía de los Departamentos son órganos del Estado Central, dependientes directamente del Ministerio del Interior; no tienen ninguna vinculación jerárquica con los órganos del Gobierno Departamental. Como no hay relación de jerarquía, fue necesario establecer en el art. 306 que la policía dará su apoyo a las autoridades del Gobierno Departamental cuando sea requerido para el cumplimiento de sus funciones.

En segundo término, todas las otras disposiciones constitucionales que atribuyen competencias a órganos del Estado Central, o que prevén la organización de determinados servicios como Entes Autónomos o como Servicios Descentralizados, están diciendo que esos temas no son tampoco competencia del Gobierno Departamental. Por ejemplo, los servicios del dominio industrial o comercial del Estado deben estar a cargo de Entes Autónomos o Servicios Descentralizados; por consiguiente, no puede haber por ejemplo, un Banco Municipal de Montevideo como alguna vez se proyectó. No puede el Gobierno Departamental de Paysandú crear una ADCAP propia para hacerle la competencia en la producción de whisky, por ejemplo, a la ANCAP nacional. Las materias que están atribuidas expresamente al Poder Ejecutivo o al Poder Legislativo del Estado Central deberán ser respetadas por los Gobiernos Departamentales; no pueden los Gobiernos Departamentales interferir en esas materias.

Y, por otro lado, hay también atribuciones expresas de competencia a los órganos de los Gobiernos Departamentales. En ese caso, la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales no podrá cercenarles esas competencias confirmando parte de ellas al Gobierno central.

Pero —insisto—, la Constitución no termina de hacer el deslinde, hay una serie de puntos que podrían caer en el Gobierno Nacional o en el Gobierno Departamental; sobre ellos la decisión de si serán de competencia de uno u otro corresponde a la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales, es decir, a un acto del Estado Central (aunque las Juntas Departamentales tienen la atribución de solicitar directamente al Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de dicha ley).

### 303. Las autoridades locales

La Constitución uruguaya prevé la existencia, además, de un rudimento de Gobierno local propiamente dicho, es decir, no departamental sino municipal en el sentido español de la expresión, referente a un núcleo urbano o centro poblado con o sin un territorio circundante suburbano o rural.

No se prevé en la Constitución la existencia de órganos de gobierno descentralizado puramente rural, como existen en algunos otros países. Es decir que desde el punto de vista de la descentralización territorial, aparte de los órganos nacionales que tienen competencia en todo el territorio —Estado Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados—, hay nada más que dos escalones previstos: el de las autoridades departamentales, órganos del Gobierno Departamental competentes en todo el territorio de un Departamento (que son autoridades *regionales*, pues cubren áreas urbanas, suburbanas y rurales), y el de las autoridades locales (que, cuando son colegiadas, se denominan Juntas Locales) que cubren zonas menores que un Departamento pero centradas en un núcleo urbano, en una *población*.

Si se compara la situación uruguaya con la de otros países se ve que hay una mucho mayor importancia otorgada en Uruguay, en comparación con lo que ocurre en otros países, a los entes públicos regionales —o sea, a los Gobiernos Departamentales— sobre los Gobiernos comunales o municipales que en otros países tienen mucha más importancia que el Gobierno Departamental. Esto se puede explicar históricamente por la escasa población del país y porque hubo una reacción primitiva contra los Cabildos coloniales por la actitud que tomaron durante el proceso de la independencia, y se temía que la organización de un gobierno municipal propiamente dicho fuera una especie de restauración de los Cabildos españoles.

En cambio, se copió del sistema francés la división del territorio nacional en Departamentos —incluso el nombre de “departamento” es un nombre surgido de la Revolución francesa, más español habría sido “provincia” o “región”— y a medida que fueron cambiando las Constituciones se fue insistiendo en la autonomía departamental, quedando en segundo plano la autonomía municipal propiamente dicha.

La reforma constitucional de 1997 abre una perspectiva diferente, que podrá llevar a aumentar la importancia de las autoridades locales. En efecto, aunque no se impone, se permite que exista una autoridad local en toda población que tenga las condiciones mínimas que fijará la ley, y también podrá haber una o más autoridades

locales en la planta urbana de las capitales departamentales si así lo dispone la Junta Departamental a iniciativa del Intendente.

El inciso tercero del art. 262 prevé que la ley delimite los "cometidos", es decir la competencia por materia entre las "autoridades departamentales" (concepto que refiere a la Junta Departamental y al Intendente) y las autoridades locales. Las autoridades departamentales actuarán en materia departamental; las autoridades locales, en materia municipal. Esa ley no se ha dictado aún, de modo que es difícil aplicar esta nueva disposición constitucional. Las actuales autoridades locales tienen 5 miembros y se denominan Juntas Locales.

### **304. Fundamentos técnico y político de la descentralización territorial**

El fundamento de la descentralización territorial es, en primer término, el mismo fundamento técnico de la descentralización en general: lo inconveniente de la centralización que acumula en la responsabilidad de un solo órgano jerarca todos los asuntos de todo tipo. Resulta conveniente que haya órganos responsables en última instancia de determinado tipo de asuntos en forma desconectada jerárquicamente del Poder central.

Y además para la descentralización territorial existe otro fundamento relacionado con la democracia interna, en este caso democracia regional o departamental o local. Si en una zona, la orientación predominante de la opinión pública no coincide con el promedio nacional, resulta más democrático que los asuntos atinentes a esa zona sean conducidos de acuerdo a las líneas políticas que predominen en esa lugar y no de acuerdo a las líneas políticas que predominen en el país considerado en su conjunto, sin perjuicio de los necesarios controles de descentralización destinados a coordinar la acción de los diversos Gobiernos Departamentales entre sí y con el Gobierno nacional.

### **305. Evolución de la descentralización territorial en las Constituciones uruguayas**

La primera Constitución uruguaya rígida, la de 1830, no preveía la existencia de autonomía departamental ni local. El Gobierno y la Administración interior de los Departamentos estaban a cargo de los Jefes Políticos (que eran autoridades que dependían jerárquicamente del Presidente de la República) y de las Juntas Económico-Administrativas que tenían muy pocos poderes de decisión, ni siquiera podían dictarse su propio reglamento interno, que debía formarlo el Poder Ejecutivo nacional.

Esta situación de gran centralización fue mitigada por la legislación ordinaria, que fue preparando el cambio radical que se operó en la reforma constitucional de 1918. Una de las principales banderas de la reforma de 1918 fue la autonomía departamental. La Constitución de 1918 permitía que se instituyesen Gobiernos locales con un amplio grado de autonomía, con funciones legislativa y administrativa, a

cargo de Asambleas Representativas numerosas (mucho más numerosas que las actuales Juntas Departamentales) electas democráticamente por los residentes, y Concejos de Administración también electos por los habitantes y con representación de diversos partidos en su composición. El grado de autonomía llegaba al punto de que el número de miembros de los Concejos de Administración se fijaba por la respectiva Asamblea Representativa; ni siquiera eso lo fijaba la Constitución ni lo imponía la ley. Cuando se dictó la ley reglamentaria de esas disposiciones, en 1919, se identificó el concepto que traía la Constitución de Gobierno local con el concepto tradicional de Gobierno Departamental, es decir que no se aprovechó la posibilidad que abría la Constitución de establecer un Gobierno municipal "a la española" o un Gobierno de zonas rurales sino que se insistió en la división clásica en Departamentos. Los Gobiernos locales a que hacía referencia la Constitución se convirtieron en Gobiernos Departamentales al reglamentarse por ley; se dijo que la localidad era el Departamento y por consiguiente, se mantuvo la división políticoadministrativa del país en los 19 Departamentos que existían en 1918 (Se había empezado con nueve en 1830, se fueron creando por ley otros y en 1918 ya eran 19; después de esa fecha no se han creado más, aunque pueden crearse por ley).

En su funcionamiento práctico esta Constitución de 1918, reglamentada por la ley de 1919, dio lugar a un amplio ejercicio de la autonomía que se le había conferido incluso en materia de impuestos, y a las consiguientes críticas de que en realidad estábamos desarticulando la vida económico-financiera nacional porque cada Gobierno Departamental tenía su propia política tributaria y si bien había controles nacionales a esa política se ejercían muy poco. Había superposición impositiva: por ejemplo, los impuestos nacionales a las herencias estaban acompañados por impuestos departamentales a las herencias en algunos Departamentos; dependía de dónde estuvieran los bienes que se heredaban, que se pagaran más o menos impuestos de herencias porque se sumaba a veces un impuesto departamental. Había Patentes de Giro nacionales y Patentes de Giro departamentales en algunos Departamentos. De esa manera se fue creando un ambiente contrario a la autonomía departamental en materia impositiva, que culminó en la Constitución de 1934 cuando se les suprimió a los Gobiernos Departamentales la potestad de establecer impuestos. Seguía existiendo la categoría jurídica de "impuestos departamentales", pero estos impuestos ya no eran creados por cada Gobierno Departamental sino que eran creados por el Poder Legislativo nacional mediante un procedimiento especial que empezaba en el Gobierno Departamental respectivo pero terminaba con una aprobación del Poder Legislativo.

En el año 1942 este aspecto se mantuvo y en el año 1952 se llegó a la solución que actualmente, con pocas variantes, permanece vigente, esto es, la de que se vuelve a atribuir a los Gobiernos Departamentales potestad impositiva autónoma (aunque los decretos que crean o modifican impuestos son apelables por el Poder Ejecutivo para ante la Cámara de Representantes), pero reduciendo a una enunciación taxativa —la del artículo 297— las fuentes sobre las cuales pueden recaer los impuestos departamentales.

### 306. Órganos de la persona jurídica Gobierno Departamental

Vamos a ver ahora el sistema vigente en cuanto a la organización y en cuanto a las atribuciones del Gobierno Departamental.

En cada Departamento hay necesariamente un Intendente y una Junta Departamental (estos órganos son las "autoridades departamentales" de la persona jurídica "Gobierno Departamental"); y puede haber autoridades locales unipersonales o colegiadas (actualmente éstas son Juntas Locales de 5 miembros), las cuales pueden ser o no autónomas y pueden ser o no electivas. Para hacer electivas las autoridades locales no autónomas, basta un decreto del respectivo Gobierno Departamental si la autoridad es unipersonal y basta una ley sin requisitos formales especiales si es colegiada (arts. 77-9º inciso tercero, 262 inciso tercero y 287), pero para hacer autónoma a una Junta Local o para hacer electiva una Junta Local que ya sea autónoma se requiere una ley sancionada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara a iniciativa del respectivo Gobierno Departamental (art. 288 de la Constitución). Este cuidado de exigir requisitos especiales para establecer la electividad de los miembros de órganos autónomos es el mismo que se advierte en el inciso segundo del art. 189 (la ley puede declarar electivos los Directorios de los Servicios Descentralizados sin requerirse mayorías especiales, pero para el caso de los Entes Autónomos, se exigen  $\frac{3}{5}$  de votos del total de componentes de cada Cámara).

Todos estos órganos —tanto las autoridades departamentales como las autoridades locales— lo son de la misma persona jurídica Gobierno Departamental, porque hasta ahora no se han instituido personas jurídicas separadas para cada población con autoridad local. Esto tiene mucha importancia práctica, por ejemplo, en materia de incompatibilidades y prohibiciones, cuando se habla de contratar con el Gobierno Departamental, esa expresión se refiere a la persona jurídica cuyos órganos son la Junta Departamental, el Intendente y las autoridades locales, y por ende, incluye tanto los casos en que el contrato se celebre con autoridades locales en ejercicio de sus atribuciones en materia municipal, como los casos en que el contrato se celebre con el Intendente en ejercicio de sus atribuciones en materia departamental.

Hay una distribución de competencias por materia entre las "autoridades departamentales" (expresión que se refiere a las autoridades mencionadas en el inciso primero del art. 262) y las autoridades locales previstas en el inciso segundo del mismo artículo. La materia que compete a las autoridades departamentales se denomina "materia departamental" y la que incumbe a las autoridades locales, "materia municipal". Es la ley ordinaria, nuevamente, la que debe hacer el deslinde preciso entre la materia departamental y la materia municipal.

### 307. La Junta Departamental

Las Juntas Departamentales tienen actualmente 31 miembros en cada Departamento aunque ese número puede modificarse por ley (artículos 263 y 269 de la Constitución). Se ha criticado la uniformidad del número de miembros diciendo que

debería de haber una cierta correlación entre la población del Departamento y el número de miembros de la Junta como había en Constituciones anteriores a la de 1967, que le daban a la de Montevideo mayor número de miembros que a las de los demás Departamentos, pero no es ésa una crítica muy importante.

Los 31 miembros de la Junta son todos electos por los electores inscriptos en el Departamento correspondiente y se aplica, en principio, la representación proporcional integral. Pero si el resultado de la aplicación de este sistema hiciera que ningún Partido obtuviese la mayoría absoluta del total de miembros de la Junta —es decir, si son 31 ediles, 16 cargos (mayoría absoluta, no digan "mitad más uno" que serían  $16 \frac{1}{2}$ ; mayoría absoluta quiere decir *más de la mitad*, no es lo mismo que la mitad más uno; la mitad ( $15 \frac{1}{2}$ ) más uno (1) serían  $16 \frac{1}{2}$  es decir que se requerirían 17 porque no se puede partir un Edil; la mayoría absoluta en un número impar es menos de la mitad más uno, en el caso, la mayoría absoluta son 16, es decir, más de la mitad de 31). En ese caso de que no se obtenga esa mayoría al distribuir proporcionalmente, se fuerza la distribución atribuyéndole, aunque no lo merezca por su número de votos, 16 cargos al lema más votado. Una vez hecha esa distribución no proporcional, forzada, la distribución a su vez dentro del lema mayoritario se hace proporcionalmente entre los sublemas y listas que hubieran concurrido y la distribución de los restantes cargos (de los otros 15 cargos) se hace proporcionalmente entre los lemas que no tuvieron ese tratamiento preferencial.

¿Cómo se justifica este sistema un poco más complicado que el de la distribución de los Senadores, por ejemplo? Se justifica porque en los Gobiernos Departamentales el régimen de relaciones del órgano ejecutivo con el órgano legislativo es un régimen presidencial, no es parlamentario, es decir, que la Junta Departamental no tiene ninguna posibilidad de censurar o de hacer caer al Ejecutivo Departamental. De modo que si hubiera una discrepancia de orientación política entre uno y otro órgano se produciría una traba en el funcionamiento del Gobierno Departamental que no tiene ningún remedio constitucional, no se puede ni censurar al Intendente ni disolver a la Junta. Para disminuir el riesgo, para hacer menos probable la situación de enfrentamiento de orientaciones políticas entre la Junta y el Intendente, se optó por deformar la integración de la Junta haciéndola coincidir forzosamente con la orientación política del Intendente, es decir, dándole al Partido que obtuvo la adjudicación del cargo de Intendente por ser la mayoría relativa, un número suficiente de bancas en la Junta Departamental como para poder imprimir a ésta la orientación política del Partido que obtuvo la Intendencia. El sistema funcionaría bien si los Partidos uruguayos fueran disciplinados, coherentes con un programa de principios y de acción que se mantuviera a lo largo de los cinco años del período de gobierno. No siendo así las consecuencias prácticas se pueden advertir contando anécdotas presentes y pasadas de varios departamentos.

Ahora bien; la asignación al partido más votado que no alcanzó la mayoría absoluta de sufragios, de 16 bancas en la Junta Departamental de 31 miembros, si bien puede servir para asegurar la eficiencia de la gestión del Gobierno Departamental,

puede dar lugar a que se imponga al pueblo del Departamento una legislación cuyo contenido sea repudiado por la mayoría popular. De ahí que sea muy importante, como contrapeso al régimen de integración de las Juntas Departamentales, la norma que permite someter todos los decretos legislativos departamentales al respectivo cuerpo electoral, mediante el recurso de referéndum, lo que justifica que en el inciso primero del art. 304 no existan las excepciones que se establecieron para el recurso de referéndum contra las leyes (inciso segundo del art. 79, reglamentado por ley 16017).

### **308. El Intendente**

El *Intendente* es electo directamente por el pueblo acumulándose los votos por lema pero no por sublema, es decir que después de averiguar cuál es el lema que obtuvo mayor número de votos —en cuya virtud tiene asegurada la Intendencia— se sabe cuál es el Intendente electo viendo simplemente cuál es la lista de candidatos a Intendente (titular y suplentes) más votada del lema más votado. Por eso puede no coincidir la fracción mayoritaria del partido político que ganó en el Departamento y la orientación del Intendente. Ello ocurrirá si hay varias listas de candidatos a ediles en distintas hojas de votación con la misma candidatura a Intendente. Por ejemplo: si las hojas de votación 1 y 2 obtienen el 30% y el 20% de los sufragios y llevan como candidato a Intendente a Fulano, mientras que la hoja de votación 3 obtiene el 45% llevando a Mengano como candidato a Intendente, resultará electo Fulano aunque la mayoría relativa en la Junta Departamental corresponderá a los ediles de la lista 3.

Los candidatos a Intendente de cada partido se eligen en elecciones internas de cada partido, reglamentadas por ley, pudiendo la ley establecer que habrá un solo candidato por cada partido. El Intendente se elige con 4 suplentes. Se ponen 4 suplentes —parece un poco exagerado que en cinco años vaya a haber tantos casos de vacancias en el cargo— como consecuencia de la experiencia habida cuando había dos suplentes, de que efectivamente hubo dos casos en que se agotaron, entonces, se inventó que hubiera 4. Y cuando se agoten los cuatro no será necesario inventar que haya 8, porque la Constitución es previsor: dice que en ese caso, si la vacancia es temporal suplirá al Intendente el presidente de la Junta Departamental y que si la vacancia es definitiva la Junta Departamental tendrá que designar nuevo Intendente. De esta manera se conserva la idea de que haya una correlación política entre la mayoría de la Junta y el Intendente.

### **309. Las Juntas Locales**

Todas las autoridades locales son actualmente colegiadas: son Juntas Locales de cinco miembros de acuerdo a la disposición transitoria "Y" de la Constitución. Esos cinco miembros pueden ser o designados o electos. Cuando son designados el artículo 275 ordinal 8º dice que el órgano que los designa es el Intendente, con venia de la Junta Departamental. Cuando son electos resultan elegidos por los elec-

tores de la respectiva circunscripción territorial, es decir que esta elección es también un caso de democracia descentralizada o democracia interna del grupo directamente interesado. Esto resulta del artículo 288 parte final, según el cual la ley podrá declarar electivas a las Juntas Locales Autónomas y en ese caso dice que serán elegidas "por el Cuerpo Electoral respectivo", Cuerpo Electoral que corresponda a la circunscripción sobre la cual tenga autoridad la Junta Local.

Los poderes jurídicos de las Juntas Locales son establecidos por ley (inciso tercero del art. 262) y según la ley vigente, pueden ser dependientes del Intendente o estar descentralizadas respecto del Intendente, pudiendo ampliarse sus facultades de gestión hasta el grado de la autonomía según dispone el artículo 288.

Sólo puede haber autoridades locales en la planta urbana de una capital departamental o en población que tenga los requisitos mínimos que establezca la ley (art. 262 inciso segundo); pero la creación efectiva de una nueva Junta Local se hace por decreto de la Junta Departamental a propuesta del Intendente (art. 273-9°).

Para ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales, es decir, para convertirlas en descentralizadas respecto del Intendente se requiere, además de que se trate de una población fuera de la planta urbana de la capital del Departamento, que esa población cuente con más de 10.000 habitantes u ofrezca interés nacional para el desarrollo del turismo. Basta cualquiera de estos dos requisitos. Si tiene más de 10.000 habitantes, puede haber una Junta Local Autónoma; pero si tiene 10.000 o menos, entonces podrá tener una Junta Local Autónoma siempre que el lugar ofrezca interés nacional para el desarrollo del turismo, lo que ocurrió, por ejemplo, con Punta del Este.

¿Quién dice que es de interés nacional para el desarrollo del turismo? En primer lugar, como pasa siempre con cualquier requisito jurídico, el primero que tiene que apreciarlo es el que va a cumplir la norma. Como esta norma establece el trámite para la creación de nuevas Juntas Locales Autónomas, tendrán que controlar ese aspecto el Gobierno Departamental que tiene la iniciativa y el Gobierno Nacional que, por ley, otorga autonomía a la Junta. Pero siempre, además, estará después el eventual control jurisdiccional. Alguien que resulte interesado en que esa Junta no sea autónoma, podrá solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley argumentando que la localidad tiene 10.000 habitantes o menos y no ofrece ningún interés nacional para el turismo. Habrá un problema de prueba; podrá probar que no ofrece interés para el turismo, por ejemplo, demostrando que hace 10 años que ahí no va ningún turista.

Cuando son *electivas*, por supuesto, la distribución de los 5 cargos se hará de acuerdo a la representación proporcional según lo que dispone el artículo 77-3° de la Constitución. Si son, en cambio, designadas, dice la disposición transitoria "Y" que los miembros de las Juntas Locales serán designados "respetando, en lo posible, la proporcionalidad existente en la representación de los diversos Partidos" en la Junta Departamental. De modo que en este caso en que no hay una elección de los pro-

pios interesados se trata de que coincida la composición política de la Junta Local con la composición política de la Junta Departamental, evitando conflictos innecesarios. El Intendente cuando designa los miembros y la Junta Departamental cuando otorga la venia tienen que controlar que las personas designadas respondan a la orientación política de los distintos Partidos representados en la Junta Departamental y, en lo posible, proporcionalmente. La salvedad expresada con la frase adverbial "en lo posible" deriva de que el número de miembros de la Junta Local y el de la Junta Departamental son primos entre sí; para partir proporcionalmente 5 de acuerdo a la distribución que hay entre 31 ediles departamentales, nunca va a dar una proporción exacta, a menos que toda la Junta fuese de un mismo partido.

### 310. Criterio general de competencia de la Junta Departamental

Las Juntas Departamentales ejercen su competencia mediante dos funciones jurídicas, la función legislativa y la función de control, siendo esta última una modalidad de la función administrativa. La Constitución encomienda a la ley que determine la competencia de la Junta Departamental pero con esa limitación de que tienen que ser atribuciones legislativas o de control.

Además, la propia Constitución garantiza a las Juntas un mínimo de atribuciones que está enunciado en el artículo 273 a lo largo de 11 ordinales vamos a leer y comentar sucintamente.

Dice así el artículo 273: "La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental." "Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento". A diferencia de lo que ocurre con el Intendente, a quien por la vía de declarar autónoma una Junta Local se le puede disminuir sus poderes en determinada zona, a la Junta Departamental no se le puede disminuir de ninguna manera; su jurisdicción (mejor dicho, su competencia) es igual y total en toda la superficie del Departamento.

"Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:

1°) Dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia". Este ordinal en realidad no determina ninguna atribución sino que sirve simplemente para señalar que las atribuciones de la Junta —tanto legislativas (decretos) como administrativas o de control (resoluciones)— pueden ejercerse a iniciativa del Intendente o espontáneamente. Este inciso no sirve para atribuir algo nuevo a la Junta sino para indicar quiénes tienen iniciativa frente a la Junta: sus propios miembros (llamados Ediles Departamentales) y el Intendente. Pasa algo parecido a lo que ocurre en el Gobierno nacional, en que las leyes pueden provenir de la iniciativa del Poder Ejecutivo o de los propios legisladores.