

EXCEPCIONES COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN MALDONADO.

Ponencia en mesa planificación territorial y gobernanza

Dr. José Sciandro, Centro Universitario Regional del Este (Udelar), jose.sciandro@gmail.com

Bch. Leonardo Zeballos, Centro Universitario Regional del Este (Udelar), leox2004@gmail.com

Resumen

La actual política de territorial del departamento de Maldonado propone excepciones al ordenamiento territorial vigente y se renuncia al cobro de la retribución por el mayor valor inmobiliario generado. Esta política territorial legitima el instrumento (excepción) como un incentivo para fomentar la industria de la construcción y de esa forma obtener puestos de trabajo para la población local.

Al entregar los mayores valores inmobiliarios - auto-generadas por la excepción- para subvencionar a los emprendedores privados, la ciudad se queda sin recursos para satisfacer sus necesidades de crecimiento: en especial, crear suelo formal (con infraestructura urbana) para quienes se asientan en busca de las oportunidades de trabajo consecuencia de la subvención.

La política seguida aparece como carente de sostenibilidad.

Palabras claves: política de territorial, ordenamiento territorial, excepciones, mayor valor inmobiliario.

EXCEPCIONES COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN MALDONADO

La actual política de territorial del departamento de Maldonado propone: excepciones al ordenamiento vigente y renuncia al cobro de la retribución por el mayor valor inmobiliario generado; se legitima el instrumento como un incentivo para fomentar la construcción y de esa forma obtener puestos de trabajo para la población local.

Para el derecho urbanístico actual, planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos y proyectarse hacia el futuro (Huertas F, 1999).

En el año 2008 se aprobó la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), teniendo claramente como modelo e inspiración directa la legislación española de suelo de 1956. La esencia del modelo español puede resumirse en: equidistribución, remisión al planeamiento, reparto de plusvalías y dirección del proceso urbanizador y edificatorio por la Administración (Tejedor J. 1997). De todos estos conceptos, el que más le caracteriza es el reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivadas del planeamiento entre todos los propietarios afectados por la actuación territorial; el patrón seguido está basado en la autofinanciación de ejecución del planeamiento con cargo a las plusvalías generadas por el mismo.

La identidad del modelo supone que la actuación urbanística, por medio de la recuperación de mayores valores inmobiliarios que genera, logrará la autofinanciación; ello implica un ahorro para la Administración en la gestión del territorio.

De este modo, aun cuando se reivindique el ordenamiento territorial como una función pública esencial (art. 2 LOTDS) serán los privados quienes financien los intereses generales con cargo a la recuperación, por parte del Estado, de los mayores aprovechamientos urbanísticos generados en el proceso (art 46 de la LOTDS). La finalidad es hacer posible la ejecución del planeamiento facilitando los conflictos entre las directivas de éste y la realidad física y jurídica del suelo; la obtención de recursos por medio de la recuperación de parte del mayor valor inmobiliario no constituye un fin en sí mismo; es un instrumento que busca hacer compatibles: el pago de las infraestructuras del resto de la ciudad y la liberación del presupuesto público respecto del costo de la ciudad en su conjunto.



Figura. 1 - Playa Brava década del 50. Fuente <http://www.bhl.org.uy>.

La excepción desde una perspectiva histórica.

A mediados del siglo XX, la península de Punta del Este comienza a recorrer un camino que la lleva a ser la ciudad que es hoy. En el año 1956 se anuncia la construcción del edificio Vanguardia; compuesto por cuatro bloques el primero de los cuales se levantó en 1957 y el último en 1959-1960. A partir de ese momento, cambió para siempre la fisonomía del balneario (Campodónico, R., y Da Cunha, N. 2009).

En Maldonado siempre se utilizó la excepción como instrumento de planificación territorial. El sustento legal de esa modalidad estaba consagrado genéricamente en las ordenanzas de edificación que habilitaban flexibilizaciones de la normativa referida a cuestiones sin entidad en relación a "... la presente ordenanza..."¹. En el recuerdo colectivo, está presente como un ejemplo paradigmático la aprobación del Edificio Paz Marina en las cercanías del Puerto de Punta del Este en 1976, que implicaba una clara flexibilización de la prohibición de altura en esa zona.

La modalidad de entonces era la ocurrencia circunstancial de excepciones a la regla urbanística general, nunca muy explícita y redactada sin rigor técnico jurídico por Arquitectos; se recurría a una fundamentación técnica urbanística, adaptada a la realidad de un padrón individual, que siempre representaba un importante (y formalmente gratuito) incremento del aprovechamiento urbanístico del inmueble.

En el año 2000, con la excusa de la gran crisis económica que padeció el Uruguay se dio un salto cuantitativo; inicialmente por medio del Decreto Departamentales N° 3742 de 24 de noviembre de 2000 y luego con el N° 3786 aprobado el 11 de noviembre de 2003 se dieron, en forma masiva, excepciones a la planificación vigente; se otorgó una especie de franquicia a la reglamentación, a petición del propio interesado; el fundamento único reactivar la economía local.

Dadas las circunstancias históricas y políticas del momento y la apariencia de una clara arbitrariedad en el procedimiento, por iniciativa de la Liga de Fomento de Punta del Este, y con el apoyo explícito del Partido Frente Amplio, se juntan más de 2500 firmas y se interpone el recurso previsto por el artículo 303 de la Constitución contra los decretos identificados; la Cámara de Representantes deja vencer los plazos constitucionales sin tratar el tema; de esa forma se convalida lo actuado por el Intendente y la Junta Departamental de Maldonado. Se prefirió la inversión.

¹ Hoy la excepción esta prevista en el art. 21 del Decreto Departamental N° 3718 del 23/12/1997 (TONE).

En 2009, luego de una amplia discusión en Junta Departamental de Maldonado, se implementa el cobro del retorno por mayor valor inmobiliario por medio de los Decretos Departamentales Nos. 3.866 y 3.870, en el marco del art 46 de la Ley N.º 18.308 (LOTDS). El fundamento económico del modelo español cobra sustento con la recuperación de las plusvalías generadas por la regulación del suelo. Lo recaudado se debía destinar a fines de interés general vinculados con el ordenamiento territorial.

En todos los casos en que, por disposición general o por aplicación a una situación particular, se produzca un incremento en el aprovechamiento del inmueble respecto a la situación normativa anteriormente vigente, denominada básica, corresponderá el retorno por mayor valor inmobiliario.

Ocurrido el cambio de administración del Gobierno Departamental en 2015, y con la misma fundamentación anteriormente utilizada (necesidad de reactivar la construcción en el Departamento) se otorgan exoneraciones tributarias por medio de los Decretos Departamentales Nos. 3.941/2015 y 3.962/2016 que implican la renuncia al cobro de los mayores aprovechamientos urbanísticos.

A continuación, se otorga una nueva franquicia a la reglamentación urbanística vigente con la misma modalidad que la utiliza en el año 2000 y 2003. Las excepciones se condicionan o regulan por medio del Decreto Departamental N° 3965/2017 de 11 de mayo de 2017. Se dan todas en base a la misma argumentación económica sin ningún tipo de disquisición o fundamento específico o individual del acto aprobatorio. En esta oportunidad, el decreto departamental habilitantes contó con los votos mayoritarios de sectores de todos los partidos políticos con representación en la Junta Departamental de Maldonado; ello nos permite inferir que la excepción actualmente cuenta con una mayor legitimidad social que en el año 2000- 2003.

La excepción como incentivo.

En el año 2017 la Intendencia Departamental de Maldonado envía a la Junta Departamental más de 30 proyectos para el estudio de viabilidad de las distintas consultas presentadas ante la comuna departamental.

Los proyectos puestos a consideración ante la Junta tienen como único denominador común ser contrarios a la norma vigente

Tabla 1. Tipo de proyectos y superficie a construir en m2

Nº	Proyecto	Localidad	Superficie a construir m2
1	Propiedad Horizontal	Maldonado	1.628,0
2	Propiedad Horizontal	Piriápolis	2.432,9
3	Barrio Jardín	Punta Ballena	3.487,1
4	Propiedad Horizontal	Punta del Este	2.059,0
5	Propiedad Horizontal	Maldonado	46.000,0
6	Propiedad Horizontal	Punta del Este	23.539,0
7	Propiedad Horizontal	Maldonado	9.821,0
8	Hotel	Punta del Este	3165
9	Propiedad Horizontal	El Chorro	18.456,0
10	Propiedad Horizontal	Punta del Este	17.400,0

11	Propiedad Horizontal	Punta del Este	222.178,0
12	Hotel	Manantiales	15.590,0
13	Propiedad Horizontal (sin datos)	Maldonado	0,0
14	Propiedad Horizontal	Punta del Este	16.243,0
15	Propiedad Horizontal	Maldonado	170.318,0
16	Propiedad Horizontal	Maldonado	2.125,0
17	Propiedad Horizontal	Piriápolis	3.289,0
18	Propiedad Horizontal	Punta del Este	11.823,0
19	Propiedad Horizontal	Punta del Este	44.864,0
20	Hotel	Punta del Este	459,4
21	Hotel	Punta del Este	7500
22	Propiedad Horizontal	Punta del Este	9900
23	Propiedad Horizontal	Maldonado	4406
24	Hotel	Punta del Este	4450
25	Propiedad Horizontal	Punta del Este	19512
26	Propiedad Horizontal	Maldonado	10290,77

El principal tipo de desarrollo inmobiliario en los expedientes analizados son edificios en altura; también se proponen proyectos de hotelería y un barrio jardín privado. Los mismos están distribuidos principalmente en las localidades de Maldonado y Punta del Este.



Figura 3. Principales proyectos presentados en la Alcaldía de Punta del Este, elaboración propia.

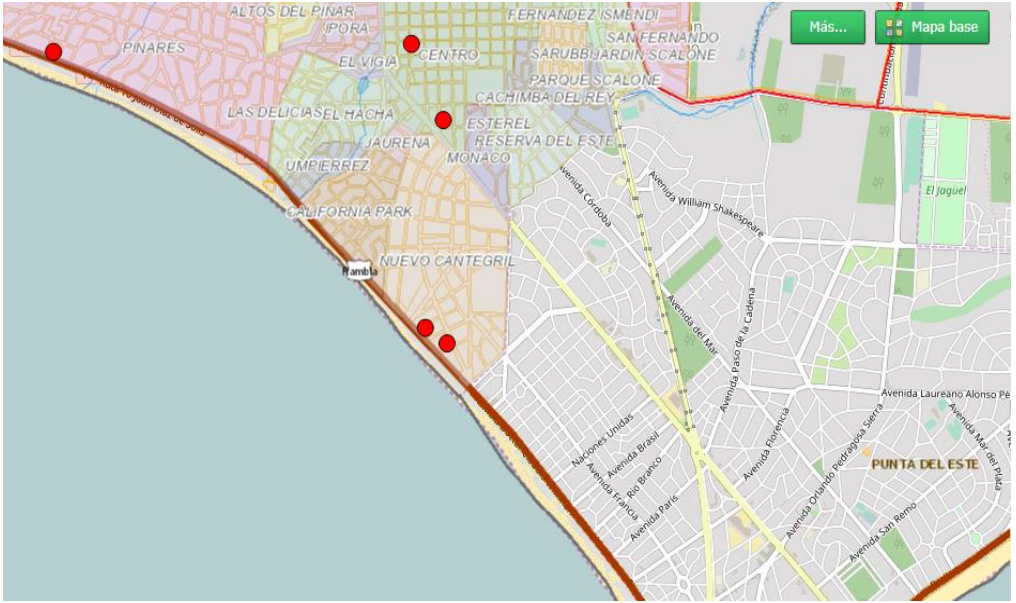


Figura 4. Principales proyectos presentados en la Alcaldía de Maldonado, elaboración propia.



Figura 5 y 6. Principales proyectos presentados en Alcaldías de San Carlos y de Piriápolis respectivamente, elaboración propia.

Un ejemplo de lo que se deja de recaudar.

(Ver adjunto en pdf)



Figura 7. Proyecto Venetian Tower. Fuente Google Maps.



Figura 8. Proyecto World Trade Center. Fuente Google Maps.

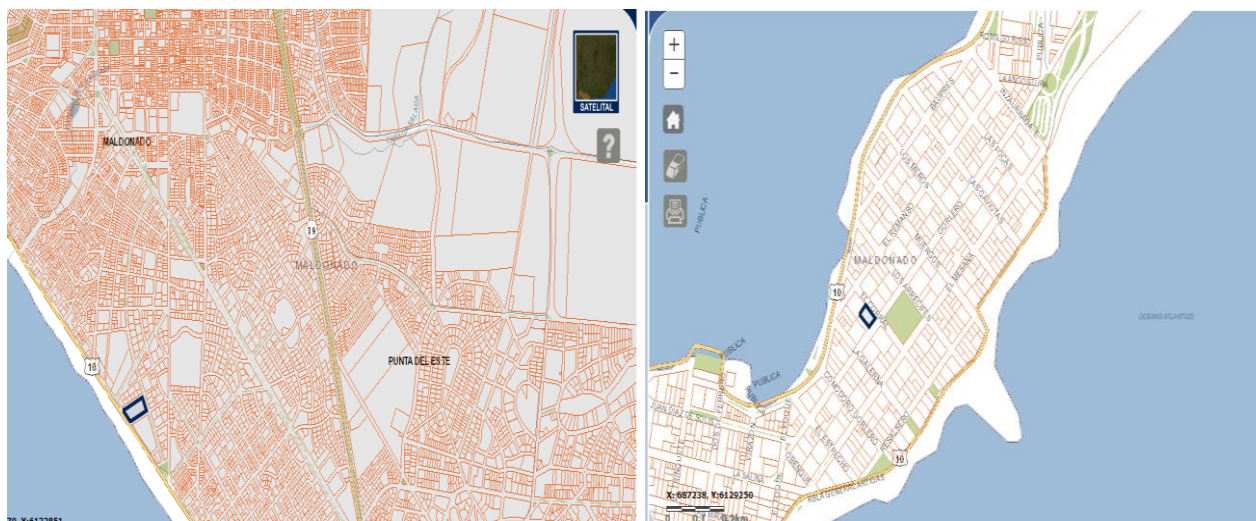


Figura 9 y 10. Padrón 24521, Manzana 360 (Venetian Tower) y Padrón 523, Manzana 32 (WTC). Fuente. visor.catastro.gub.uy/

La excepción desde una perspectiva jurídica.

El artículo 21 del Decreto Departamental N° 3718 del 23/12/1997, que habilita jurídicamente la excepción urbanística, concede al Gobierno Departamental como parte de su rol de administrador de la “policía de la edificación” ciertas potestades discrecionales. Esto implica que se le confiere la posibilidad de elección entre la decisión más adecuada y su mérito; se da libertad a la Administración para determinar una noción o una decisión que deliberadamente la ley ha dejado como indeterminada.

De todas formas, la planificación del territorio en un marco de discrecionalidad está sujeta a cumplir los principios generales del derecho: los de racionalidad, justicia y funcionalidad (Real A. 1974); cuando existe una desproporción clara entre los beneficios individuales que se conceden en función de las supuestas ventajas públicas que se pretende lograr, se puede incurrir en arbitrariedad.

Conceder gratuitamente por parte del Estado, privilegios a personas físicas o jurídicas individualizadas, con la excusa de fomentar la inversión, puede considerarse como una desproporción ilegítima de la finalidad del acto; se enriquece a determinadas personas cuyo mérito para la obtención de privilegios públicos no surge con claridad de la fundamentación del propio acto; la vigencia indudable del principio de legalidad en un Estado de Derecho, impone la obligación de motivar los actos de las autoridades, que siempre deben tener una causa legítima (Brito M. 1979). En las excepciones concedidas la única causa invocada es genérica y con un contenido técnico urbanístico mínimo.

En suma, se puede identificar la existencia de una afectación al principio de igualdad ante la ley consagrado expresamente por el artículo 8 de la Constitución de Uruguay.

La excepción desde una perspectiva de economía urbana.

La planificación del territorio regular tiene como consecuencia colateral que el suelo categorizado con bajos niveles de aprovechamiento urbanístico es adquirido por emprendedores inmobiliarios a un precio acorde a ese nivel; cuando lo incorporan a su patrimonio, gestionan y obtienen una modificación de la normativa, por medio de la excepción, logrando un mayor valor inmobiliario del suelo en su beneficio.

La norma urbanística general sirve para obtener suelo a precios acordes al plafón de aprovechamiento vigente; luego de adquirida por el emprendedor, el precio es multiplicado varias veces por medio de la concesión gratuita de la excepción urbanística.

La planificación ordinaria se convierte así en un instrumento más de la especulación inmobiliaria.

Estas excepciones cuando se otorgan sin contraprestación afectan la base económica del modelo seguido formalmente; como se señaló al principio, el sistema jurídico español adoptado en Uruguay no puede desarrollarse sin recoger los mayores valores inmobiliarios generados por la legislación urbanística en beneficio de la ciudad; ésta necesita de los aportes públicos en las zonas que, por razones de mercado, no se pueden dotar de infraestructura por medio de la autofinanciación de los usuarios del suelo urbano. La sostenibilidad del modelo requiere la recuperación de la plusvalía generada por la mayor edificabilidad. Recientes estudios sobre la realidad social de Maldonado² nos permiten identificar hechos que resultan evidentes: se estimula la migración de mano de obra para la construcción que luego no es atendida por la ciudad formal; la consecuencia: el aumento de asentamientos irregulares con todas sus consecuencias negativas; esta tendencia fue ya denunciada, en toda su significación, por la investigación realizada en el marco del Proyecto Dinámica Espacial y Funcional del Departamento de Maldonado³, treinta 30 años atrás.

Conclusiones:

En la política urbana de Maldonado la excepción se ha convertido en una regla que cuenta con una amplia legitimidad social.

La exoneración del pago de las retribuciones por mayor valor inmobiliario generado por la planificación y sus excepciones, hoy vigente, es un subsidio económico muy importante que el Gobierno Departamental otorga a los emprendedores inmobiliarios, con el objetivo manifiesto de generar trabajo.

Al entregar los mayores valores inmobiliarios - auto-generados por la excepción- para subvencionar a los emprendedores privados, la ciudad se queda sin recursos para satisfacer sus necesidades de crecimiento: en especial, crear suelo formal (con infraestructura urbana) para quienes se asientan en busca de las oportunidades de trabajo consecuencia de la subvención.

La política seguida aparece como carente de sostenibilidad.

Bibliografía

MARIANO BRITO. (1979). "La actitud del acto administrativo para el fin debido...", en Estudios de Derecho Administrativo, T. II, Montevideo.

CAMPODÓNICO, R., & DA CUNHA, N. (2009). " Mar del Plata y Punta del Este".

CARASSALE, S., (2007). La demanda de la demanda. La mirada del espectro. En Aibar, J. (comp.) Vox populi. Populismo y democracia en América Latina. México: FLACSO.

² Labat J.P. (2016) Evolución de la Segregación Residencial en la ciudad de Maldonado y sus alrededores 1985 – 201 Serie Maestría en Demografía y Estudios de Población Documento No 8; UDELAR, Montevideo.

³ ESTUDIO DE LA DINAMICA ESPACIAL Y FUNCIONAL DEL DEPARTAMENTO DE MALDONADO - Proyecto - Convenio de Cooperación Franco-Uruguayo en las áreas del Ordenamiento Territorial y Urbano e intervienen el Centre de Recherche y Documentation sur l'Amérique Latine (C.R.E.D.A.L.) - Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine - Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle, le Institut Pluridisciplinaire pour les études sur l'Amérique Latine (I.P.E.A.L.T.) - Université de Toulouse-Le Mirail - 1988 - 1989

FERNÁNDEZ R. (2000). Gestión ambiental de ciudades. Teoría crítica y aportes metodológicos Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. México D.F.

MORALES SCHECHINGER. (2005). C. Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías, texto de investigación "La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano". México D.F.

REAL A. (1974). "Los principios generales de derecho en la Constitución en Estado de Derecho y humanismo personalista", Montevideo, FCU.

TEJEDOR BIELSA, J. C. (1997). Propiedad, equidistribución y urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico, Aranzadi, Pamplona.

Leyes y decretos

Ley N° 18308, 18 de junio de 2008. Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de Uruguay .
Decretos Departamentales.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3718 de 23 de diciembre de 1997. Ordenanza General de la Construcción.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3742 de 24 de noviembre de 2000. Tratamiento especial de grandes proyectos.

Decreto Departamental de Maldonado N° 3786 de 11 de noviembre de 2003. Estímulo para la Construcción.

Decreto Departamental N° 3866 de 27 abril de 2010. Reglamentarios sobre disposiciones de suelos para el territorio del departamento: implementación de la ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, a nivel del departamento de Maldonado.

Decreto Departamental N° 3870 de 11 de mayo de 2010. Retorno de Mayor valor.

Decretos Departamentales N° 3941 de 14 de octubre de 2015 y N° 3962 de 13 de diciembre de 2016. Beneficios Fiscales.

Decreto Departamental N° 3965, 11 de mayo de 2017. Estímulo para la Construcción.

Fuentes on-line

<http://www.búsqueda.com.uy/mailling/notas/1799/inmobiliario/> Consultada en febrero de 2018

<http://www.bhl.org.uy>. Consultada en febrero de 2018