

MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

TESIS

**LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN
ESPAÑOLA EN LOS INSTRUMENTOS
ESPECIALES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE
DE URUGUAY.**

Su aplicación en Montevideo.

Los retos en la calidad de los resultados.

ARQ. MIGUEL EMILIO RODRÍGUEZ BONNECARRÈRE

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone

Noviembre 2019

TESIS

**LA INFLUENCIA DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA EN LOS INSTRUMENTOS ESPECIALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE URUGUAY.
Su aplicación en Montevideo. Los retos en la calidad de los resultados.**

Arq. Miguel Emilio Rodríguez Bonnacarrère

24 de noviembre de 2019

Diversos protagonistas de la elaboración de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay y varios analistas, han señalado influencias de la legislación española en la materia. La experiencia disciplinaria del autor, en España durante un lustro, junto con el trabajo cotidiano que realiza en la Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Montevideo desde el año 2013, ha permitido ingresar a este análisis y debate con vistas a un mejor entendimiento y realizar un aporte crítico para una continua mejora de la futura redacción de planes, programas y proyectos.

La tesis se enfoca en los instrumentos especiales de ordenamiento territorial (Capítulo IV del Título III de la Ley Nº 18.308) y en las experiencias realizadas en Montevideo en la redacción de los mismos, en aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Se toma este tipo de instrumentos por su vínculo estrecho con la transformación del territorio y con los actores sociales e institucionales.

A través de estos instrumentos y de sus procesos de elaboración, se realiza un análisis comparado con sus similares existentes en la legislación española a partir de los textos legales y en de un conjunto de ejemplos presentados.

ÍNDICE

CAPÍTULO I. DEFINICIÓN TEMÁTICA.....	1
1. Introducción.....	1
2. Tema.....	3
Fundamentación y antecedentes.....	3
Objetivo general y objetivos específicos.....	5
Objetivo general.....	5
Objetivos específicos.....	5
Preguntas que se busca responder.....	5
Pregunta general.....	5
Preguntas específicas.....	5
Estrategia de investigación.....	6
Metodología.....	6
Fases de la estrategia de investigación.....	6
Desarrollo y actividades específicas.....	6
Resultados esperados.....	7
CAPÍTULO II. Breve reseña de los diferentes Sistemas de Ordenamiento Territorial destacables y sus características fundamentales.....	8
1. Alemania.....	8
2. Inglaterra.....	8
3. Estados Unidos.....	9
4. Italia.....	9
5. Francia.....	10
6. España.....	11
6.1. Estructura.....	11
6.2. Distribución de las competencias en materia de urbanismo del Ordenamiento Jurídico español posterior a la Constitución de 1978.....	16
CAPÍTULO III. Génesis de la cooperación del sistema de ordenamiento territorial español en el uruguayo.....	20
CAPÍTULO IV. Breve reseña del desarrollo del ordenamiento territorial en Montevideo.....	22
1. Extracto de entrevista al Arq. Mariano Arana.....	22
2. 1990. Cambio de paradigmas.....	23
3. 1994. Nuevos comienzos. Plan Estratégico para el Desarrollo Zonal (PLAEDEZ).....	23
4. 1998. Un hecho capital. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Montevideo.....	23
5. 2005. Cambio de tendencia en el Gobierno Nacional.....	28
6. 2008. Una norma fundacional. La Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).....	29
7. Entrevista al Arq. Roberto Villarmarzo (Director de la DINOT al momento de la elaboración y aprobación de la LOTDS.....	31
8. 2009. Avance de revisión del Plan Montevideo.....	34
9. 2013. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS).....	34

10. Instrumentos Especiales	36
CAPÍTULO V. Estudio comparativo de los diferentes tipos de instrumentos de OT y DS en la estrategia de planificación en Uruguay y España.	40
1. Instrumentos de Ordenamiento Territorial españoles de carácter autonómico y local.	40
2. Los instrumentos de Ordenamiento Territorial uruguayos de carácter local.	40
3. Los Planes Generales españoles y los Planes Locales uruguayos.	41
El caso español (Planes Generales de Ordenación Urbana).....	41
El caso uruguayo (Planes Locales).....	42
4. Planes Parciales	43
El caso español.....	43
El caso uruguayo	47
5. Planes Sectoriales	47
El caso español.....	47
El caso uruguayo	48
6. Programas de Actuación Integrada.....	48
El caso español. Programas de Actuación Urbanística. Programas de Actuación Urbanizadora (PAU). El Caso del País Vasco.	48
El caso uruguayo. Programas de Actuación Integrada (PAI).	52
7. Proyectos de Urbanización	52
El caso español.....	52
El caso uruguayo	53
8. Inventarios y catálogos.....	53
El caso español.....	53
El caso uruguayo	54
9. Instrumentos de OT y DS utilizados en España y potencialmente aplicables en Uruguay.	55
Planes Especiales en España.....	55
Planes Especiales de Reforma Interior (PERI)	56
Planes Especiales en Uruguay	57
Estudios de Detalle (ED).....	57
Planes de Sectorización.....	58
10. Ejemplo de organización administrativa de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Illes Balears.....	61
CAPÍTULO VI. PROCESOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA.	71
11. Aprobación, Revisión y Modificación de los Instrumentos.....	71
12. El caso español. Planes Generales y Planes Parciales	71
Planes Generales	71
Planes Parciales	72
El caso uruguayo. Plan de Ordenación Territorial (POT) y Planes Parciales (PP).	73
13. Análisis comparativo	76
14. Discrecionalidad en el ordenamiento territorial.	80

15. Conciencia territorial ciudadana y participación	82
CAPÍTULO VII. Entrevista al Arq. Manuel González Fustegueras.....	88
CAPÍTULO VIII. Ejemplos	90
1. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.....	90
Enfoque del tema.....	91
Delimitación del ámbito territorial de aplicación y características.	93
Objetivos.....	94
Métodos y técnicas de análisis.	95
Propuesta de ordenamiento.....	97
Recursos disponibles para su ejecución.....	99
Conclusiones	100
2. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso (PPAP).....	101
Conclusiones	109
3. Plan Especial Diagonal - Poble Nou - BCN22@	110
4. Plan Parcial de Ordenación “Ampliación Sector I-7 del Municipio de Níjar	112
5. Programa de Actuación Integrada “Melilla Oeste”. Unidad de Actuación 1.....	114
6. Estructuración territorial. Ejemplo del suelo APT 32	117
7. Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Villa Luisa.....	119
8. Plan Espacial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua “Batería Militar de Biniancolla” Sant LLuis.	122
CAPÍTULO IX. CONCLUSIONES.	125
1. Posibles respuestas a las preguntas realizadas	125
2. Lecciones aprendidas y desafíos para el futuro	131
BIBLIOGRAFÍA	134

CAPÍTULO I. DEFINICIÓN TEMÁTICA.

1. Introducción

El 30 de setiembre de 1998, se aprueba el Decreto Departamental N° 28.242/998 por el que entra en vigencia el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT), también llamado Plan Montevideo. Es el primer jalón, después de muchos años¹, en el que se define la orientación de la planificación y el desarrollo ordenado del territorio departamental.

Se trata de un texto normativo que, por primera vez, además de plasmar cómo se entiende y se ordena la ciudad capital del país, lo hace, también, con respecto a todo el territorio rural departamental que la rodea y que tiene una superficie mucho mayor a ella². Es un instrumento global y abarcativo de diferentes realidades, por lo que se puede considerar como el primer Plan General para Montevideo y el primer instrumento global.

Para la redacción de este instrumento, se optó por mirar diferentes experiencias del exterior del país, estudiar los distintos cuerpos teóricos de la disciplina presentes en ese momento y apoyarse, como es lógico, en el corpus legal nacional.

De todos los avances, planes estratégicos y de desarrollo y trabajos realizados de manera previa, fue decantando una vertiente que desemboca en la serie de textos que conforman el Plan. Luego de haberse elaborado el modelo territorial, fundamentalmente con el apoyo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, la concepción de los instrumentos de gestión tuvo una notoria influencia de la cooperación española.

Se definen zonificaciones, instrumentos y procedimientos, se regulan actividades y concretan regímenes de gestión y de control, muchos de ellos asimilables a los existentes en la legislación de suelo de España, así como la de sus diferentes autonomías. Se especifican Planes Especiales de Ordenación, Programas de Actuación Urbana, Planes Urbanos de Detalle, Planes Sectoriales e Inventarios, todos ellos instrumentos que se encuentran desde hace mucho tiempo en los códigos urbanísticos españoles.

Diez años después, luego de arduos trabajos y análisis realizados desde 1992 por parte de varios equipos profesionales, se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS). En 83 artículos se establece el andamiaje teórico y práctico de un corpus legal que funda un sistema y crea las bases de un mayor desarrollo futuro.

Es una ley de gran trascendencia porque es una ley fundacional. Su concepción del territorio y de la ciudadanía es social y participativa, apela a la responsabilidad ciudadana. Se basa en el reconocimiento de los deberes y derechos de los ciudadanos, en el mantenimiento y protección del territorio del país, en su capacidad de participar en la elaboración de instrumentos de ordenación, en la distribución equitativa de cargas y beneficios y en definir los mecanismos necesarios para garantizar que el derecho a la vivienda consagrado en la Constitución.

Con el precedente establecido por el Plan Montevideo, en la nueva ley también se comprueba una influencia española.

“4.4.7 La ordenación urbana española

La ley de suelos española y la cooperación de la Junta de Andalucía tuvieron mucha influencia en el texto de la ley. Sin embargo, no se trató de una transferencia acrítica sino, por el contrario, una incorporación cuidadosa de conceptos e instrumentos que funcionan en el contexto de España y que era necesario incorporar a la legislación nacional.

¹ Plan Regulador de Montevideo (1930), Plan Director para la Ciudad de Montevideo (1956).

² En 1991 se crea la Unidad de Promoción y Desarrollo Rural que en el año 2000 se transforma en la Unidad Montevideo Rural.

“Los Programas de actuación integrada/PAI se inspiran de los programas de actuación urbana/PAU españoles, ya presentes en el Plan Montevideo de 1998, aunque se aplican para transformaciones de todo tipo y no exclusivamente para urbanizaciones. El principio y los mecanismos de distribución de cargas y beneficios y la recuperación de los mayores valores son contribuciones relevantes. El énfasis en la actuación y ejecución, así como numerosos detalles de aplicación también lo son.

Referencias específicas: artículos 5 lits. e) y f), 21, 34, 41, 42, 43, 45, 46, 54, 56, 57, 58, 60.

Es necesario aclarar, para evitar confusiones que se extienden por desconocimiento, que el sistema de Instrumentos de OT y DS no tiene la lógica de la planificación derivada española, sino que es un sistema flexible SIN condicionamiento genético “en cascada”.

Tampoco tiene la lógica española el concepto de potencialmente transformable que es un atributo que pueden tener las tres categorías legales del suelo, pero NO es equivalente a la categoría española de potencialmente urbanizable.”³

Además, esta influencia se refleja en la importancia que adquieren los criterios que determinan los principios del desarrollo equilibrado del territorio, su disfrute sostenible, la participación ciudadana en los procesos de elaboración, la definición de la función social que posee la propiedad, la descentralización en la formulación de los instrumentos y la gestión del suelo y la protección del medio ambiente.

El 27 de setiembre de 2006, cuando se dio comienzo al tratamiento parlamentario del proyecto de lo que luego fue la LOTDS, el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de ese momento, el Arq. Mariano Arana se refería, sobre el tema de las influencias y aportes para redactar la ley, de esta manera “...A esta cantidad de elementos también podríamos sumar, como antecede, un quinto aspecto que refiere a las experiencias europeas en materia de legislación, particularmente concretadas en el asesoramiento recibido de la Junta de Andalucía a partir del Protocolo suscrito en marzo de 2006 con la Consejería de Obras Públicas y Transportes de dicha Junta. Tengamos en cuenta que la Junta de Andalucía también asesoró a la Intendencia Municipal de Montevideo, a raíz de lo cual se pudo concretar un Plan de Ordenamiento Territorial del departamento, logrando una amplia votación favorable de la Junta Departamental de Montevideo”⁴

Es así que aspectos destacados de nuestra ley no se entienden ni se pueden aprovechar sin el bagaje conceptual y práctico que representa la influencia española.

La estructura de la tesis se compone de nueve capítulos:

En el capítulo inicial, se expone el tema de la tesis, su justificación, cómo se aborda, cuáles son las inquietudes planteadas, cómo se abordó el trabajo desde el punto de vista metodológico y qué resultados se esperan obtener.

Seguidamente, en el segundo capítulo, se realiza una descripción de los principales sistemas de ordenamiento territorial en el mundo, que han servido de referencia en el mundo occidental y que poseen una trayectoria prolongada. Esto permite abordar la naturaleza del sistema español, cómo se estructura y cómo es su funcionamiento.

Después de este panorama internacional, el tercer capítulo se concentra en describir y analizar cómo es la influencia del sistema español en el uruguayo. Con el soporte teórico que proporciona esta primera parte.

El capítulo cuarto reseña los pasos que se fueron dando en la estructuración del sistema de ordenamiento territorial en Montevideo y en Uruguay desde principios de los años noventa del siglo pasado hasta hoy en día y que dieron pie a la influencia española.

El quinto y el sexto capítulo conforman el cuerpo fundamental de la tesis porque es donde se compara, uno a uno, los diferentes tipos de instrumentos abordados en ambos países, sus similitudes y sus divergencias, así como se plantean los dos procesos de elaboración y participación pública.

³ GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo, pág. 169 y 170. Ed. “La Ley”. 2009.

⁴ GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo. Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ed. “La Ley”, pág. 8.

El séptimo capítulo se dedica por entero a una entrevista al Arq. Manuel González Fustegueras que fue una persona clave en los vínculos conceptuales con las normas españolas durante la creación del sistema de ordenamiento territorial uruguayo.

El octavo capítulo ilustra a través de ejemplos, cómo se elaboran diversos instrumentos en ambos países.

Por último, el noveno capítulo responde a las inquietudes planteadas y expone a las conclusiones a las que se llega en el presente trabajo.

2. Tema

El presente trabajo está dirigido a realizar un análisis comparado de los diferentes tipos de instrumentos locales vigentes en nuestro país con relación a aquellos que rigen la doctrina territorial en España.

Se desarrolla una investigación sobre ambos sistemas en la estrategia de planificación, en el caso de España, a nivel autonómico y municipal y, en el caso de Uruguay, a nivel departamental, las influencias del caso español sobre el uruguayo y los retos en la calidad de los resultados.

Fundamentación y antecedentes

Como ya se ha expresado, el sistema de ordenamiento territorial uruguayo, fundado por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y con su antecedente, el Plan de Ordenación Territorial de Montevideo (POT) o Plan Montevideo, tomaron en gran medida como uno de sus principales referentes la legislación y las prácticas españolas en esta materia, desde la Ley del Suelo de aquel país, las leyes autonómicas y los instrumentos que rigen su planificación territorial municipal.

Esta influencia se explicita marcadamente en lo que se refiere a la definición de sus instrumentos de ordenación tales como los planes parciales, los planes especiales, los planes sectoriales, los proyectos urbanos de detalle, los programas de actuación urbana (o programas de actuación integrada), los inventarios y los catálogos patrimoniales, muy semejantes a los que se describen en las legislaciones españolas pero adaptadas a la realidad montevideana y, posteriormente, a la del país, con algunos matices y variantes en la redacción.

No obstante lo anterior, existen algunos instrumentos que no se incorporaron a la ley uruguaya, como ser los Planes Especiales, entre los que cabe destacar los de Reforma Interior, los Estudios de Detalle, los Proyectos de Urbanización, las Normas Subsidiarias y los Planes de Sectorización, entre otros. Así mismo, no se retoman los Proyectos Urbanos de Detalle ni los Planes Especiales que estaban en el POT.

Por otra parte, la elaboración de la LOTDS en el seno de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), se realiza con la participación de asesores españoles. Como ya se citó en la introducción, esta participación se logra en el marco de un convenio de cooperación con la Junta de Andalucía, como se hizo previamente con el POT, lo que permitió contar con profesionales de amplias trayectorias, que comparten enfoques de similar naturaleza, accionando sobre el territorio a través de sus respectivas visiones y experiencias españolas.⁵

La estrategia de investigación parte de una hipótesis que señala que, al ser el sistema de planificación español un sistema que posee una influencia sobre lo que fue la redacción del uruguayo, se transforma, en cierta medida, en un espejo de este. Este “espejo” permite estudiar nuestro sistema con una visión aproximadamente neutra lo que, se cree, hace posible un grado de imparcialidad mayor que en otros tipos de análisis comparativos y que, posiblemente, permita una

⁵ Manuel González Fustegueras era, en ese momento, Coordinador de la Cooperación de la Junta de Andalucía y ya había trabajado en Montevideo en la redacción del POT y en temas de rehabilitación edilicia.

mayor objetividad. La idea de un espejo permite pensar en los desarrollos ulteriores del sistema uruguayo. Esta estrategia es una herramienta eficaz que puede ser utilizada como un punto de referencia ya probado, evaluado y con una larga trayectoria en su aplicación. Este hecho posibilita contrastar nuestro sistema con aquel que fue su fuente. Todo ello permite llegar a una aproximación a la materia de manera minuciosa y precisa, explicitando sus cualidades, sus defectos y sus potencialidades. Se trata de un tema de interés por su carácter actual y contemporáneo, más allá de los procesos históricos en el ordenamiento territorial. Este hecho ofrece una capacidad útil y dinámica para mostrar aspectos funcionales y efectivos en la práctica disciplinaria, a través de los cuales, se puede evaluar nuestro sistema.

En principio, se toma como objeto de estudio aquellas normas e instrumentos que sean comparables y que son de aplicación para ámbitos territoriales acotados, intermedios y locales.

En el caso de Montevideo, se toma para su análisis el POT, que se constituyó en el primer hito del que partió todo el desarrollo del actual sistema territorial uruguayo plasmado en la LOTDS. Este fue, con sus cambios y actualizaciones a través de modificaciones simples y cualificadas, Normas Complementarias y de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS), así como con la elaboración y aprobación de varios planes y proyectos urbanos, referencia para el resto del país. Seguidamente se abordan los instrumentos especiales de la ley.

En cuanto a la materia territorial española de estudio se toman varios casos legislativos autonómicos, además de ejemplos de instrumentos de algunas localidades peninsulares y de las Islas Baleares.

Cabe señalar que el hecho de incorporar a las Islas Baleares viene dado por su singularidad. En efecto, dentro del sistema y los subsistemas de este país, este ejemplo tiene la peculiaridad de poseer una estructura que comparte solo con las Islas Canarias, y consiste en la existencia de organismos de escala intermedia entre la autonómica y la municipal. Es la escala de gobierno que disfruta cada una de las islas a través de sus Consejos Insulares y que poseen la capacidad de redacción de sus respectivos Planes Territoriales Insulares, más próximos a la planificación y gestión municipal, por lo que es posible realizar cierta correlación más aproximada con la estructura departamental de nuestro país. Así mismo, se toma un caso catalán debido a la pertinencia de la escala comparativa a un ámbito parcial de una ciudad como Barcelona (de tamaño parecida a Montevideo aunque no en número de habitantes), los casos restantes, por el tipo de instrumentos utilizados que permiten su aproximación a otros similares (o incluso casos disímiles) realizados en Montevideo.

Hasta el momento, las investigaciones realizadas sobre el sistema de ordenamiento territorial uruguayo se han centrado en la estructuración que posee como sistema en sí mismo y cómo incide en las actuaciones que se realizan en esta materia en nuestro país, haciendo hincapié en la distribución de competencias, en las maneras de llevar a cabo la posible aplicación de instrumentos, en las instancias de participación o en sus valores sociales y ambientales.

En ese sentido podemos encontrar publicaciones como *las "Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible"*⁶, el *"Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible"*⁷, una *"ficha nº 3. Instrumentos. Leyes 18.308 y 18.367"*⁸ o las *"Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible"*⁹, por citar algunos ejemplos (además de la abundante bibliografía ya existente sobre el POT), todas ellas con estudios fundamentales y que forman las bases de un posible futuro corpus científico.

⁶Varios autores, Documento de Trabajo, Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio de 2010.

⁷GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo, Ed. "La Ley". 2009.

⁸Equipo Bastides, 2009.

⁹MVOTMA, DINOT, "Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", agosto, 2014.

Por esta razón, se entiende pertinente indagar sobre los campos en los que aún no se ha profundizado, como son la efectividad de lo plasmado en el texto legal y la evaluación de la aplicación de los instrumentos ya elaborados, sus grados de profundidad técnica y su eficacia. Una ayuda en este debate es el análisis comparativo de las determinaciones que se exige en la elaboración de sus semejantes españoles.

Objetivo general y objetivos específicos.

Objetivo general.

Identificar las influencias de la legislación territorial española en la uruguay, en especial, Montevideo, a través de un análisis comparativo de legislación e instrumentos de ordenación: los retos en la calidad de los resultados.

Objetivos específicos.

- 1) Identificar similitudes y diferencias entre los instrumentos especiales de la legislación nacional y la legislación autonómica y local española.
- 2) Identificar características en la práctica concreta en la elaboración de los instrumentos.
- 3) Detectar el grado de madurez en los diferentes procedimientos.

Preguntas que se busca responder.

Pregunta general

¿Existe un sistema de ordenamiento territorial de características propias en nuestro país y, en particular, su aplicación en Montevideo, después de su génesis bajo influencia española y de las décadas de desarrollo transcurridas¹⁰?

Preguntas específicas

- 1) ¿Qué características tienen los principales sistemas de ordenamiento territorial?
- 2) ¿Por qué se tomó como referencia el sistema español?
- 3) ¿Qué similitudes y diferencias sustanciales existen entre instrumentos de ordenación territorial que comparten similar denominación en el sistema español y en el uruguayo?
- 4) ¿Por qué se adoptaron determinados instrumentos de ordenamiento territorial y se excluyeron otros?
- 5) ¿En el POT y en la LOTDS se adoptaron las especificaciones necesarias que deben regir para la producción de instrumentos de ordenamiento territorial como es el caso de sus modelos españoles?
- 6) En lo referente a los mecanismos obligatorios de difusión pública de los instrumentos, ¿en la legislación uruguaya la opinión ciudadana es tan vinculante como en la legislación española?
- 7) ¿Qué diferencias en el ámbito de las competencias territoriales existen entre ambos sistemas?
- 8) ¿Las normas uruguayas son normas “marco” o son taxativas en comparación con sus referentes españoles?
- 9) ¿La calidad de los instrumentos de ordenación territorial de nuestro país, influenciados en la estrategia de planificación española, aportan los resultados esperados?
- 10) ¿Cómo se ejecutan las políticas públicas referidas al territorio?
- 11) ¿Qué grado de discrecionalidad o arbitrariedad se comprueba?

¹⁰ Partiendo de la aprobación del POT en 1998.

- 12) ¿Qué efectos produce en nuestro territorio la aplicación de los instrumentos de planificación y de ordenación?
- 13) ¿Son flexibles a la hora de encarar nuevos retos?
- 14) ¿Es posible desarrollar nuevas funcionalidades e instrumentos con el fin de crecer desde el punto de vista disciplinar, a medida que aparecen nuevas necesidades?

Estrategia de investigación

Metodología

Se trata de un estudio claramente cualitativo más que cuantitativo. Es un análisis comparado de sistemas.

El trabajo se basa en el reconocimiento de los instrumentos de ordenación territorial que permita extraer su esencia, es decir su objetivo y su estructura, para evaluar su eficacia.

Se procura examinar los métodos de trabajo utilizados en la redacción de los instrumentos, a través de las exigencias legales para su redacción y la exposición de casos concretos en ambos sistemas a efectos de identificar cuáles han sido las más eficaces a la hora de formularlos y de implementarlos.

Colateralmente se explora las decisiones adoptadas por los agentes participantes en las diferentes etapas de formulación o ejecución de las normas con el fin de indagar los fundamentos por los cuales se adoptaron o desestimaron determinados instrumentos al momento de definir aquellos que se incorporarían en nuestro sistema.

Tanto el estudio de leyes, publicaciones, documentación existente, así como la realización de entrevistas a expertos cualificados, forman la base del conocimiento sobre los análisis a efectuar.

Fases de la estrategia de investigación

- Determinación de las características de los diferentes sistemas de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- Investigación sobre fundamentos y referencias.
- Eficacia de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Desarrollo y actividades específicas

La metodología ordenada y sistemática se concreta en el siguiente índice:

- Descripción de los sistemas de ordenamiento territorial más representativos. Grandes sistemas de ordenamiento territorial destacados a nivel mundial para ofrecer un panorama general de las diferentes aproximaciones a la materia.
- Aproximación a la justificación de la adopción de la referencia española.
- Identificación de similitudes y diferencias sustanciales entre los sistemas de ordenamiento territorial español y uruguayo.
- Indagación sobre los fundamentos por los cuales se adoptaron o desestimaron determinados instrumentos al momento de definir aquellos que se incorporarían en nuestro sistema.
- Comparación de las exigencias para la aplicación y elaboración de dichos instrumentos en el sistema legal en el campo territorial uruguayo y en el español. Documentación obligatoria y reglamentación de cada instrumento.
- Adaptación de los procesos de consulta ciudadana y las diferencias que existen entre ambos sistemas.

- Examen de la distribución de las competencias en materia de urbanismo en el ordenamiento jurídico español y en el uruguayo.
- Revisión de los procesos de adaptación de los instrumentos de ordenamiento territorial españoles en Uruguay.
- Evaluación de la calidad de resultados en los instrumentos más recientemente aprobados en Montevideo.
- Detección de las potencialidades: capacidad de desarrollo de nuevas funcionalidades y de la aparición de nuevos agentes y expertos.
- Identificación de los diferentes grados de discrecionalidad.

Resultados esperados.

Descripción de los beneficios esperados de los resultados tanto en términos académicos como en términos sociales, económicos, productivos, etc.

Los análisis comparativos efectuados permiten obtener los conocimientos esenciales que habilitan establecer las bases para una discusión sobre el desarrollo de los instrumentos de ordenamiento territorial formulados y situar nuestro sistema en el panorama internacional de esta temática.

Otro tema que se deja planteado para futuras investigaciones y debates es el estudio de la posible aplicación de nuevos instrumentos de ordenamiento territorial más allá de los incluidos en el POT y la LOTDS y las posibles vías para articular nuevas estrategias de gestión del territorio.

En resumen, los resultados esperados se vinculan principalmente a contribuir al análisis y reflexión relacionados a los aspectos territoriales desde un abordaje a través de la normativa, la planificación y el involucramiento de la ciudadanía, bajo un enfoque de eficacia y eficiencia en la formulación de los instrumentos.

CAPÍTULO II. Breve reseña de los diferentes Sistemas de Ordenamiento Territorial destacables y sus características fundamentales.

Los criterios organizados con que se ordena, planifica, gestiona y se ejecutan determinadas actuaciones en un territorio definen lo que se entiende por un sistema de ordenamiento territorial.

En el ordenamiento territorial occidental (que es al que pertenecemos, dejando aparte otras culturas y civilizaciones), existen diferentes sistemas que proceden de países que, de una forma u otra, se han convertido en modelos generales del ordenamiento territorial contemporáneo.

Para hacer esta reseña se considera un método de selección basado en tomar países occidentales en los que se encuentran las metrópolis que brindan servicios desarrollados, repercusión cultural, facultades tecnológicas y mayor flujo económico y que, por lo tanto, se han convertido en referentes a escala planetaria.

Estos países poseen diferentes criterios y elementos en sus concepciones del territorio en los que se pueden distinguir tres grandes grupos: el germano, el anglosajón y los que tienen una raíz de carácter latina. El primero se refiere al alemán, el segundo a los de Reino Unido y Estados Unidos de América y entre los terceros destacan los casos de Italia, Francia y España. Otra forma posible de agruparlos es por su característica de sistemas centralizados y sistemas descentralizados. En estos casos puede agregarse, también, a Holanda y Suiza.

1. Alemania

El caso alemán es relativamente ambiguo. A pesar de ser un Estado Federal fuertemente descentralizado las competencias en ordenamiento y planificación territorial están muy centralizadas ya que las posee el gobierno federal (el "Bund") con sede en Berlín. Se ocupa de la ordenación estratégica del territorio y de la planificación sectorial. Por otra parte, es quien da las directivas y las orientaciones de las principales direcciones de política territorial para que las asuman los Estados federales y los Municipios. En cambio, los diferentes gobiernos federales (Länd) conservan la capacidad de desarrollo de su territorio específico y son los que ejercen la supervisión de las administraciones regionales manteniendo siempre una pauta común a todos ellos.

El Bund da directivas y orientaciones con respecto a las grandes líneas de política territorial y urbanística de los Estados federales, Regiones y Municipios, además de realizar la planificación de carácter estratégico y sectorial.

Los Länd, son el nexo que tiene el Estado federal con las administraciones regionales en temas de planificación, mientras que estas últimas realizan un plan específico para su región particular.

Por último, "la Administración municipal es, por un lado, quien lleva a cabo las obras de urbanización; y, por otro lado, quien controla los actos edificatorios (a través de la licencia y de la supervisión de dichos actos a los efectos de comprobar su ajuste al título administrativo). En cambio, no está previsto que la Administración pueda obtener plusvalías de la acción urbanística... queda excluida la posibilidad de que se sirva de la reclasificación o recalificación de terrenos públicos a efectos de generar rentas especulativas."¹¹

2. Inglaterra

En Inglaterra, es un Estado unitario y centralista basado en el derecho anglosajón, donde se aplica indistintamente el mismo derecho a los particulares y a los poderes públicos ("Common Law"), quien tiene la capacidad de regular el ordenamiento territorial es, básicamente, el Estado central (aprueba

¹¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a, "Urbanismos Comparados" en Revista "Ciudad y territorio. Estudios Territoriales" n^o XXXIII, Ministerio de Fomento de España 2001, pág.129.

o corrige planes, controla la legalidad y la oportunidad de los instrumentos, realiza planificación estratégica, directrices regionales (Policy Guides) de obligado cumplimiento y autoriza toda nueva urbanización. Mientras, las autoridades locales son las que realizan la planificación a escala de sus competencias, supeditadas a las anteriores y son de naturaleza orientativa y muy flexible, incluso de carácter no vinculante. Por otra parte, la gestión del suelo suele ser privada.

Los municipios poseen la potestad de redactar dos tipos de planes; los “Local Plan”, como se ha expresado, de carácter indicativo no vinculante, para prever y definir condiciones de zonas para futuros desarrollos y los “planning permission” que son el instrumento de ordenación en detalle para poder realizar las obras necesarias para poder edificar con posterioridad, este último instrumento tiene una alta participación ciudadana.

3. Estados Unidos

En el caso de Estados Unidos, cada uno de los Estados que integran el país tienen amplias potestades en el ordenamiento territorial ya que cada uno posee una administración propia. A pesar de esto, se ha producido un fenómeno de incremento de competencias por parte de la Unión de Estados, regulando e interviniendo en una amplia gama de actividades, sobre todo en la económica. Además, se produjo un abundante corpus jurídico federal de naturaleza sectorial, especialmente en temas medioambientales y en lo que respecta a la definición del estatuto de la propiedad inmobiliaria.

Cada Estado cuenta con su propia ley de urbanismo u ordenación territorial. Por su parte los Condados (como administración intermedia de mayor rango que las municipales) han legislado en esta materia a través de planes regionales.

La planificación territorial de base es competencia de los municipios, aunque exista la posibilidad de que también se realice en ámbitos supramunicipales.

Los municipios tienen dos tipos de instrumentos de planeamiento: pueden ser de carácter global y/o estratégico (planes generales o planes de infraestructuras y sistemas generales) o de tipo vinculante para su ejecución (ordenanzas de zonificación, de urbanización futura o de edificación).

4. Italia

El Estado Italiano puede definirse, en cierta manera, como un Estado “regional” ya que por debajo del Estado central están 20 regiones que supeditan a las provincias y las entidades administrativas de carácter supramunicipal (grandes aglomeraciones y áreas metropolitanas) y, por debajo de ellas se encuentran los 8.100 municipios que posee el país.

“En Italia, la planificación urbanística se confía a los entes públicos territoriales que programan el uso del territorio de su competencia con planes jerárquicos estructurados en cascada que contienen prescripciones de detalle en línea descendente.

Aunque el Estado es el ente que tiene competencias sobre todo el territorio nacional, nunca se procedió a la adopción de un plan urbanístico a dicha escala. Las regiones son las llamadas a ostentar un papel de particular importancia en el desarrollo del suelo mediante la adopción de planes territoriales de coordinación y hoy en día, de los planes paisajísticos regionales a los cuales se deben adaptar los planes generales municipales (piani regolatori generali).

Los planes territoriales de coordinación son los instrumentos adoptados por la región que contienen sólo las líneas maestras de la programación urbanística en todo el territorio regional. En una escala jerárquicamente inferior se sitúa el plan territorial de coordinación provincial que recoge las condiciones generales de desarrollo que afectan al territorio provincial. Finalmente, en el ámbito municipal, se sitúa el plan urbanístico municipal, instrumento jerárquicamente subordinado a los dos primeros que contiene prescripciones de carácter preceptivo y vinculante en lo relativo al destino del suelo y la localización de las obras públicas sobre suelo privado.

Uno de los más importantes documentos vinculados al plan urbanístico municipal es el «regolamento edilizio», que contiene disposiciones inmediatamente aplicables dirigidas a establecer las características tipológicas de los edificios y las distancias mínimas a respetar en la edificación.

Las previsiones contenidas en el plan urbanístico municipal deben articularse según los plazos establecidos en el plan plurianual de actuación, mediante la adopción de planos temáticos con un ámbito de actuación inframunicipal: para el desarrollo industrial, para la recuperación de barrios degradados, para la edificación residencial.

Entre ellos, los de mayor relevancia son el «piano particolareggiato» y el «piano di lottizzazione», destinados al desarrollo de las zonas residenciales.»¹²

5. Francia

En Francia es potestad del Estado todo lo que refiere al ordenamiento del territorio. La estructura de las competencias sobre el territorio es más jerarquizada y verticalista.

El Estado central es quien dispone en materia urbanística. Los municipios (las Comunas) no tienen una libertad completa para ordenar el territorio de su propio término debido a que el Estado conserva el dominio y se impone sobre los planes locales. Esto lo realiza a través de las Regulaciones de Ordenación y Urbanismo que pueden ser de naturaleza legislativa o reglamentaria y pueden tener carácter nacional o ser particulares para determinadas zonas.

El Estado, además de intervenir en los municipios que carecen de un Plan, impone disposiciones sectoriales y generales a todos los municipios, tiene potestades para modificar el planeamiento local para ejecutar proyectos de interés nacional, poder de veto sobre los planes e incluso, puede reemplazar las facultades propias de municipios si éstos no aplican las modificaciones exigidas en sus planes.

- 1) En primer lugar, se encuentra el Reglamento Nacional de Urbanismo que, a través de las Regulaciones de Ordenación y Urbanismo, establece la primacía del Estado en el ordenamiento del territorio, especificando las reglas y procedimientos en la materia.
- 2) En el ámbito supramunicipal se implementa la planificación estratégica de una aglomeración de municipios que tienen una convergencia de intereses y que forman una unidad geográfica definida. Esto tiene como fin dar indicaciones generales para la organización del espacio, en casos de reestructuración del espacio urbanizado, con respecto a los equilibrios que se deben dar entre las áreas de diverso tipo, ya sean naturales, agrícolas, a urbanizar o urbanizadas y establece objetivos en materia de vivienda, transporte público, protección del paisaje y espacios naturales. Un punto importante es que no vincula a particulares, pero sí a las autoridades locales. En la actualidad existe una tendencia a la planificación a nivel de aglomeraciones urbanas de diversos municipios o conjuntos de municipios rurales.
- 3) A nivel municipal, los Planes Locales tienen funciones parecidas a los esquemas de coherencia supramunicipales descritos en el párrafo anterior pero referido a ámbitos municipales y que vinculan a particulares. Además de establecer las diferentes zonificaciones de suelo.
- 4) Por último, las cartas Comunales se formulan para municipios de pequeño tamaño o que no tienen una dinámica urbanística acentuada y simplemente determinan la manera de aplicar las reglas contenidas en el Reglamento Nacional de Urbanismo.
- 5) El tema de la gestión territorial se encara como una función pública y corresponde a los municipios, aunque, en lo que respecta a la ejecución material de la urbanización, se puede dar cabida a privados. El municipio es quién financia las actuaciones y recupera los gastos por vía fiscal, y, en caso de los privados, a través de las plusvalías generadas.

¹² GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, Florian MICHALLIK, Domenico D'ORSOGNA, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 267, Madrid, julio-agosto (2011), pág. 60.

6. España

6.1. Estructura

El Estado español, se define como un Estado de las Autonomías. Esto hace que el reparto de competencias se distribuya entre el Estado Central y las diferentes administraciones autonómicas. Son 17 las comunidades autónomas que están formadas por 50 provincias que componen el territorio español. A su vez estas provincias poseen municipios, gobernados por ayuntamientos.

En cuanto a las atribuciones territoriales, éstas se dividen en las correspondientes al Estado Central, las administraciones autonómicas, las administraciones intermedias entre las autonómicas y las municipales (como pueden ser los Consejos Insulares en los archipiélagos) y las municipales.

El Estado tiene el deber de garantizar la igualdad de derecho de propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes referidos a su función social. Conserva para sí las competencias con respecto a temas de la propiedad del suelo, de su valoración, de procesos expropiatorios, indemnizaciones, criterios procedimentales y sobre las relaciones que se den entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad.

Además, existe un planeamiento nacional que es de carácter sectorial y se refiere a aspectos del medio ambiente, costas o carreteras y que, además, es supletorio de las insuficiencias que puedan presentar los instrumentos de ordenamiento territorial municipales.

La Constitución determina de esta manera las atribuciones del Estado Central:

“Artículo 149

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3ª Relaciones internacionales.

4ª Defensa y Fuerzas Armadas.

5ª Administración de Justicia.

6ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12ª Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14ª Hacienda general y Deuda del Estado.

15ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19ª Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25ª Bases de régimen minero y energético.

26ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

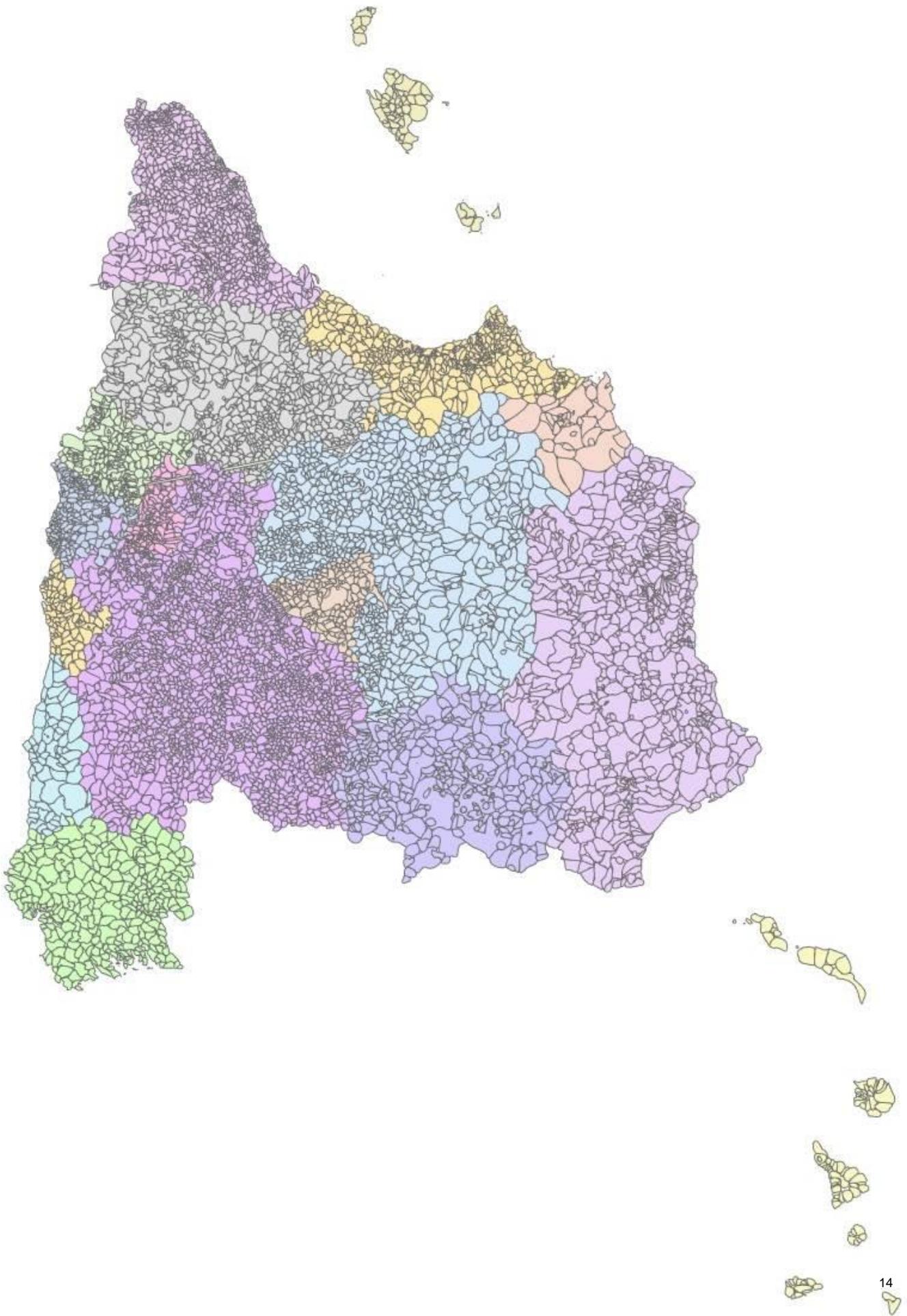
31ª Estadística para fines estatales.

32ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

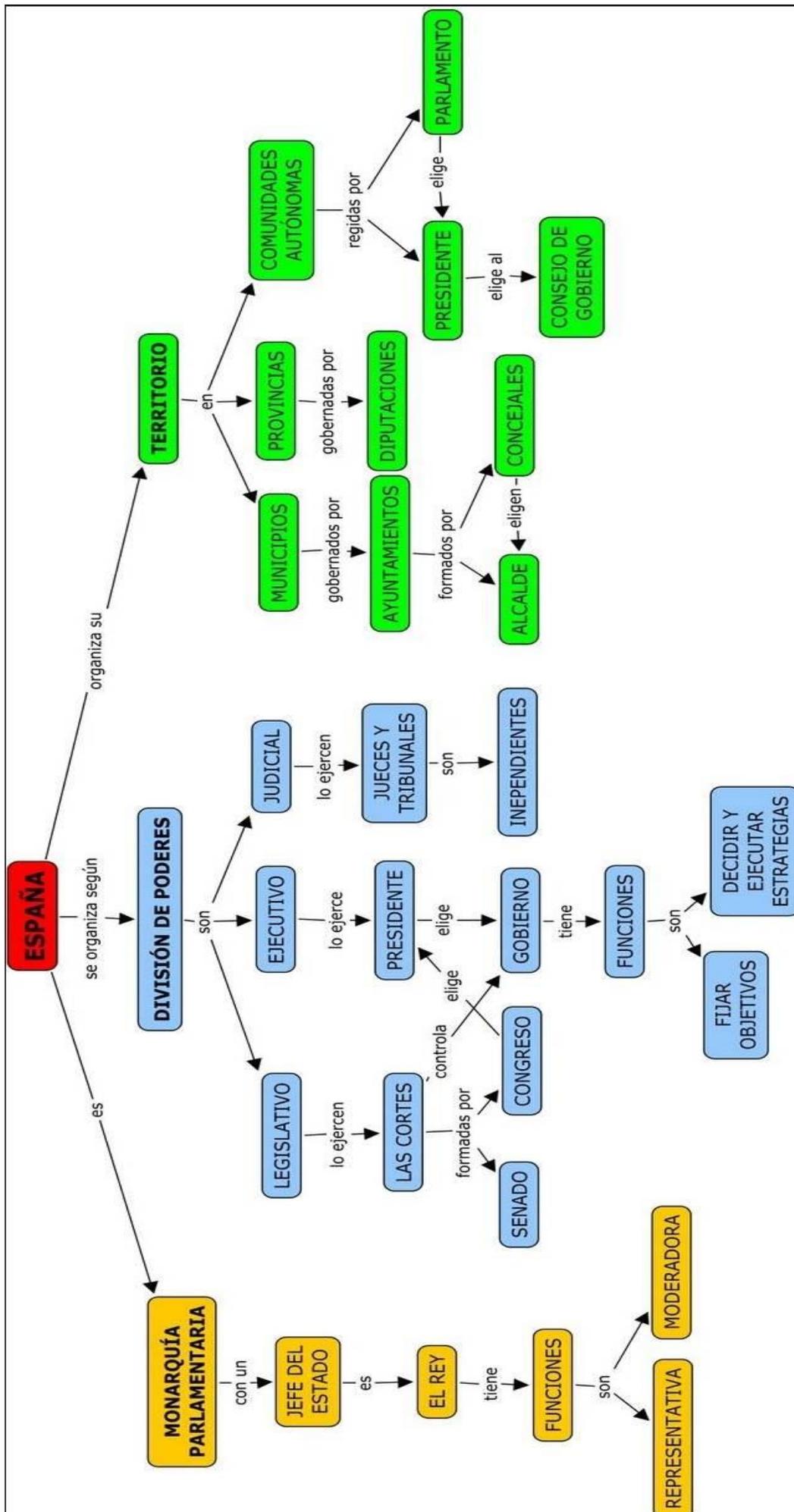
Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.¹³

¹³ Constitución española de 1978.



¹⁴ Municipios y Comunidades Autónomas de España. Wikipedia Commons



¹⁵ <https://i.pinimg.com/originals/e8/e9/e9/e8e9e96e30296db4df38ee6891eca332.jpg>

Las atribuciones de los gobiernos autonómicos están referidas a la ordenación y gestión de todo el territorio de la respectiva Comunidad y a las regulaciones que deben cumplir los ayuntamientos, así como al control de los instrumentos redactados por los mismos.

Los instrumentos de Ordenación del territorio que desarrollan las CC.AA. pueden ser de aplicación en el ámbito regional (todo el territorio de la Comunidad) o subregional (sólo parte de su territorio) y, a su vez, pueden tener carácter integral o sectorial.

Estas son las facultades que poseen las CC.AA. de acuerdo con la Constitución:

“Artículo 148

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1ª Organización de sus instituciones de autogobierno.

2ª Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

3ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

4ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

5ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

6ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

7ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

8ª Los montes y aprovechamientos forestales.

9ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12ª Ferias interiores.

13ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14ª La artesanía.

15ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20ª Asistencia social.

21ª Sanidad e higiene.

22ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.”¹⁶

La implantación del Ordenamiento Territorial en las CCAA fue un proceso que duró casi 20 años, desde la aprobación de la primera Ley de OT en 1983 en Cataluña hasta que se aprobó la última, en el año 2001, en Extremadura.

Los Consejos Insulares, como administraciones de un ámbito geográfico concreto supramunicipal tienen la potestad de realizar la planificación territorial de su isla, que es vinculante y de jerarquía mayor para todos los municipios de su ámbito, así mismo regulan y fiscalizan, junto con el gobierno autonómico, la redacción de los instrumentos locales.

¹⁶ Constitución española de 1978.

Ejemplo de esto es lo que determina la ley de las Islas Baleares al respecto:

“Artículo 1. De acuerdo con el artículo 39 del Estatuto de Autonomía, por esta Ley se atribuyen a los Consejos Insulares de Mallorca, de Menorca y de Eivissa y Formentera, con el carácter de propias, y en el marco de lo que dispone la legislación de ordenación territorial, las siguientes competencias:

- 1. Las relativas a la elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares.*
- 2. Las relativas a la elaboración y aprobación de los siguientes instrumentos de ordenación, en el ámbito insular correspondiente: a) Plan director sectorial de canteras.
b) Plan director sectorial de prevención y gestión de residuos no peligrosos.
c) Plan director sectorial de ordenación de la oferta turística.
d) Plan director sectorial de equipamientos comerciales.
e) Plan director sectorial de campos de golf.*
- 3. Las relativas a la elaboración y aprobación de otros planes directores sectoriales de ámbito insular cuando así lo prevean las correspondientes leyes atributivas de competencias.*
- 4. Las relativas a la elaboración y aprobación de las normas territoriales cautelares que hayan de preceder la formulación, la revisión o la modificación de los instrumentos de ordenación territorial que corresponde aprobar a los Consejos Insulares.”¹⁷*

Las administraciones locales de los ayuntamientos ordenan, regulan y gestionan el territorio en su municipio, así como también aplican la correspondiente disciplina urbanística de policía territorial.

Todos estos conceptos son expuestos y desarrollados en el capítulo siguiente.

6.2. Distribución de las competencias en materia de urbanismo del Ordenamiento Jurídico español posterior a la Constitución de 1978.

La principal norma a nivel estatal es el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana donde se establecen las siguientes normas sustantivas:

- El urbanismo y el desarrollo del suelo es una función pública desvinculada de la propiedad del suelo.
- La ciudadanía y terceros poseen derechos y deberes para promover el desarrollo del suelo.
- El crecimiento urbanístico está pensado desde un punto de vista medioambiental y tiene como modelo preestablecido el de la ciudad compacta.
- Se fija los parámetros para una adecuada distinción entre suelo rural y suelo urbanizado.
- Se establece los criterios de valoración en los que no se incluyen las expectativas urbanísticas.
- Se fija la participación de la Administración en los aprovechamientos resultantes de las actuaciones urbanísticas (entre el 5% y el 15%).
- Se dispone una reserva de suelo de un 30%, como mínimo, para la promoción de la vivienda protegida.

A partir de estas normas se establecen las diferentes competencias de los organismos del Estado.

El Estado Central:

- Regula el estatuto de la propiedad urbana
- Garantiza el ejercicio del derecho de propiedad
- Regula el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social de la propiedad
- Garantiza derechos y deberes de afectados por los procesos urbanizadores
- Se ocupa por los temas de valoración de suelos

¹⁷ Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio.

- Establece los supuestos indemnizatorios por alteraciones particulares en el planeamiento.
- Determina los procesos de expropiación
- Define los criterios procedimentales
- Regula las relaciones entre el urbanismo y el registro de la propiedad

Y posee la capacidad de redactar las siguientes normas e instrumentos:

- Ley de suelo y rehabilitación urbana.
- Planes y leyes sobre temas sectoriales (Medio Ambiente, Costas, Vías de Transporte, Energía, etc.)

Las competencias de las Comunidades Autónomas están referidas a la ordenación del suelo en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística. Su función principal es la de ordenación genérica y coordinación que evite contradicciones entre los planeamientos de ámbito local.

De acuerdo con el art. 148.3 de la Constitución, las CC.AA. tienen potestades de carácter estratégico sobre el territorio, definen las políticas que le pueden ser aplicadas y los programas de gobierno referidos. Esto se refleja en las competencias que poseen en materia de:

- Vivienda.
- Infraestructuras y servicios.
- Reglamentación del ordenamiento territorial y su gestión.
- Denominación y definición de instrumentos de ordenamiento territorial.
- Formulación y elaboración de instrumentos de carácter directivo.
- Disciplina urbanística.
- Protección de espacios naturales, arquitectónicos, históricos, culturales, arqueológicos, etc.
- Medidas tributarias de ordenamiento territorial.
- Sustitución del planeamiento municipal en caso de insuficiencia del mismo.

Las leyes de ordenamiento territorial que se redactan desde el ámbito de las CC.AA. son:

- Ley de suelo de la Comunidad.
- Su propia ley de Ordenación del Territorio.
- Leyes de protección.

Cabe señalar que los instrumentos de ordenación del territorio que desarrollan las CC.AA. pueden ser de aplicación en el ámbito regional (es decir de todo el territorio de la Comunidad):

- Directrices Generales de Ordenamiento Territorial:
- Planes Directores de Coordinación, cuya naturaleza es de carácter directivo con líneas maestras y una estructura básica de ordenamiento en el territorio.
- Regionales: Plan Territorial o Directrices de Ordenación Territorial.
- Planes sectoriales.
- Planes de ordenación del medio físico natural
- Otros de distintas escalas: Programas de actuación, Proyectos.

O subregional (sólo en una parte de su territorio) y a su vez pueden tener carácter integral o sectorial:

- Planes.
- Directrices.

Es importante destacar que las CC. AA. denominan y definen los tipos de instrumentos de ordenamiento territorial de su región, sus contenidos, sus recaudos (incluida forma de redacción, escalas de planos, tipos de planillas y cálculos imprescindibles a presentar) y procedimientos (tanto

administrativos como de participación) y etapas además de fiscalizar los planes de organismos supeditados a ellas.

Por otra parte, son quienes realizan la definición de la clasificación y la calificación del suelo.

La clasificación suele ser de tres tipos:

- Urbano.
- Urbanizable.
- No urbanizable.

La calificación está referida a las diferentes aptitudes del suelo, a modo de ejemplo:

- Suelo urbano no edificable.
- Suelo urbano edificable.
- Áreas centrales.
- Áreas de transición.
- Suelo rústico natural.
- Suelo rústico protegido.

Un nivel intermedio entre el autonómico y el nivel local es el de las atribuciones territoriales de ámbitos supramunicipales (como ya se indicó, por ejemplo, los Consejos Insulares) pero que forman parte de la estructura legislativa y ejecutiva de determinadas autonomías.

Estos organismos tienen potestades de planificación territorial supramunicipal de clasificación de suelo, de régimen de protecciones patrimoniales (naturales y culturales) y de disciplina urbanística en suelo rústico (a través de la figura de consorcio con los municipios del territorio).

“En España la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las leyes de las Comunidades Autónomas, de donde se produce una divergencia autonómica dentro de un esquema «tradicional» general:

• *Nivel estatal: no existe ningún Plan estatal de ordenación del territorio ni de urbanismo, por no ser la ordenación integral del territorio competencia del Estado.*

• *Nivel autonómico: los instrumentos de planeamiento territorial establecidos por las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas son numerosos en rango, vinculación y temáticas (Planes y directrices regionales, estratégicos, parciales, sectoriales, etc.)*

• *Nivel propiamente municipal: los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden diferenciarse bastante homogéneamente en grupos:*

— *Planeamiento general municipal: Plan General Municipal de Ordenación y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que determinan sobre la totalidad de cada municipio su modelo físico de desarrollo, estableciendo la estructura general, la clasificación y calificación del suelo y «delimitando» el contenido de la propiedad urbana (a través del régimen del suelo y del aprovechamiento subjetivo por atribución).*

— *Planeamiento de desarrollo o planes particularizados del planeamiento general: Programas de Actuación Urbanizadora en suelo urbanizable no sectorizado; Planes Parciales (que pormenorizan las determinaciones en suelo urbanizable sectorizado), Planes Especiales (de carácter integral o sectorial), etc.”¹⁸*

Los municipios tienen competencias específicas y relevantes en la estructura de planificación urbanística.

“En España la Administración local interviene activamente definiendo su política urbanística en el Plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en su actividad de desarrollo. En muchos casos interviene activamente en la iniciativa, promoción e impulso con capitales mixtos o públicos de áreas de servicios, centros direccionales, parques industriales o empresariales o de ocio, etc. En la relación

¹⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a. “Urbanismos comparados” en Revista “Ciudad y territorio. Estudios Territoriales” nº XXXIII, Ministerio de Fomento de España 2001, pág.108.

privada entre las Administraciones con el urbanismo, al tratarse de bienes patrimoniales, éstos son tratados en principio igual que cualquier otro patrimonio privado, pudiendo obtener plusvalías de la acción urbanística pública por «reclasificación» o «recalificación» de sus patrimonios. Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) se podrían definir como aquellos inmuebles de titularidad municipal, constituidos por bienes patrimoniales cuya finalidad es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento; están sometidos a un amplio conjunto de restricciones legales, en cuanto a los usos a los que se pueden destinar, la forma de enajenarlos, etc.»¹⁹

De esta manera, quien asume las mayores competencias en ordenamiento territorial en el Estado descentralizado español son las CC. AA. pero el elemento básico de toda esta estructura es el nivel de los ayuntamientos que se ocupa de la planificación urbanística de su territorio municipal y que se elabora bajo principios de participación ciudadana.

¹⁹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a. “Urbanismos comparados” en Revista “Ciudad y territorio. Estudios Territoriales” nº XXXIII, Ministerio de Fomento de España 2001, pág.129.

CAPÍTULO III. Génesis de la cooperación del sistema de ordenamiento territorial español en el uruguayo.

La LOTDS tiene influencias y contenidos de varios orígenes: la costumbre reguladora del urbanismo tradicional, la legislación de centros poblados con su concepción del fraccionamiento como génesis de la propiedad, la prescripción adquisitiva de los bienes inmuebles, la legislación preexistente sobre protección de la franja costera, la legislación francesa acerca del rol del Estado en el desarrollo sostenible y en la concepción de que el territorio constituye una parte de la política pública, y, por último y definitivamente, la legislación española.

Es una ley que posee una naturaleza muy similar a las leyes de suelo estatales que se han ido sucediendo en la legislación española desde la transición democrática a las actuales leyes autonómicas de ordenación y uso de suelo que rigen el ordenamiento territorial en aquel país.

Al respecto, durante la Sesión de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial del Senado de fecha 27 de setiembre de 2006, cuando se dio inicio al tratamiento parlamentario de esta futura ley, el Director Nacional de Ordenamiento Territorial, Arq. Roberto Villarmarzo, expresaba: *“En cuanto a la legislación en Europa, debemos decir que el país iberoamericano pionero ha sido España, que inauguró este proceso en el año 1956. Quiere decir que desde hace 50 años allí se vienen aplicando leyes relacionadas con el territorio.”*²⁰

Su influencia en la ley uruguaya es abundante y evidente en varios aspectos, desde el ejercicio de competencias descentralizadas, pasando por el carácter estructurante del desarrollo sostenible, los derechos y obligaciones del ciudadano, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la obligatoriedad del sometimiento a la participación ciudadana y los modelos de gestión hasta la adopción de algunos de los tipos de instrumentos utilizables.

Esto se refleja en los diferentes cuerpos legales autonómicos españoles, entre ellos, y por citar algunos ejemplos relevantes, el decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Catalunya²¹, la ley 2/2014, de 25 de marzo, la Ley de Ordenación y Uso de Suelo de Illes Balears²², la Ley 9/2001 de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid²³, con sus sucesivas modificaciones, la ley 7/2002 de 17 de diciembre, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía²⁴ y la ley 2/2006, de 30 de junio y la Ley de Suelo y Urbanismo del País Vasco²⁵, ya que todas tienen una estructura y contenido similar, además de poseer el mismo andamiaje jurídico.

Por otra parte, quienes actuaron como asesores en la elaboración de la LOTDS para la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), en el marco de un convenio de cooperación con la Junta de Andalucía, fueron el Dr. Sebastián Olmedo Pérez licenciado en Derecho y especialista español en asesoramiento jurídico en territorio y el arquitecto Manuel Ángel González Fustegueras, especialista español en ordenación del territorio y en urbanismo, de amplias trayectorias profesionales, ambos habituados a similares pautas teóricas y accionando sobre el territorio a través de sus respectivas experiencias españolas.

²⁰ GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo. Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ed. “La Ley”, pág. 8.

²¹ Boletín Oficial del Estado (BOE) de 8 de septiembre de 2010, nº 218.

²² Boletín Oficial de Illes Balears (BOIB) el 29 de marzo de 2014, nº 43.

²³ Publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), núm. 177 de 27 de Julio de 2001 y BOE núm. 245 de 12 de octubre de 2001.

²⁴ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) núm. 154, de 31 de diciembre de 2002.

²⁵ Boletín Oficial del País Vasco (BOPV) núm. 138, de 20 de julio de 2006.

Esta influencia ya se evidenció diez años antes, durante la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo de 1998, sobre todo en lo que refiere a la definición de sus instrumentos de ordenación y gestión.

En cuanto a los instrumentos de ordenamiento territorial locales que la ley uruguaya adoptó de la española se encuentran los planes locales, los planes parciales, los planes sectoriales, los planes especiales, los programas de actuación integrada y los inventarios y catálogos patrimoniales, todos ellos especificados en los capítulos III y IV de la ley y, todos ellos, con una definición muy parecida a las que se describen en las legislaciones españolas pero adaptadas a la realidad uruguaya.

A diferencia de lo que sucede en España, las disposiciones vinculantes para la redacción de instrumentos han sido obviadas en la ley de nuestro país ya que se apostó a una norma “marco” y a una posterior reglamentación más precisa, cosa que se fue realizando de forma paulatina y discontinuada. Las únicas reglamentaciones que se realizaron fueron el decreto 221 de 11 de mayo de 2009 (evaluación ambiental estratégica), el decreto 400 de 26 de agosto de 2009 (creación de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial) y el decreto 523 de 16 de noviembre de 2009 (audiencia pública, pautas generales sobre instrumentos de ordenamiento territorial, regímenes de suelo, fraccionamientos, protección costera y derecho de preferencia, entre otros).

Una de las causas es que durante su redacción, en especial durante las fases finales de índole parlamentaria, se redujeron los temas referentes a los detalles de los contenidos que deberían tener los instrumentos a los efectos de una ley nacional interfiriera con las potestades exclusivas de los gobiernos departamentales, estipuladas en la Constitución de la República.

Es aquí donde la influencia española tendiente a la exactitud de cada instrumento se diluye.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial editó en agosto de 2014 unas “Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”²⁶, en 2 volúmenes en los que se redactó una serie de orientaciones para la elaboración de algunos de estos instrumentos, pero que no son vinculantes y no normatizan los diferentes tipos de trabajos.

En estas guías aparecen aspectos conceptuales y metodológicos, orientaciones para la elaboración de DDOTDS, de un plan local, de un programa de actuación integrada, para la categorización de suelos, incluso para la elaboración de indicadores y para la práctica de participación ciudadana pero se obvia cualquier referencia a los planes parciales, planes sectoriales y planes especiales.

Lo mismo sucede con el control que se debe tener sobre la precisión técnica por parte de organismos jerárquicamente superiores ya que, como se ha indicado en un párrafo anterior, en Uruguay, a causa de criterios constitucionales, las Intendencias no son controladas por ningún organismo técnico que controle que los instrumentos realizados sean correctos y cumplan con la naturaleza conferida a los mismos por parte de la ley. Además, actualmente, el Poder Judicial es incapaz de llevar a cabo su función específica de hacer el adecuado control y valoración en lo que le es propio, por carecer de los medios y los técnicos apropiados formados en la materia.

La LOTDS crea un sistema territorial sin estipular rangos por lo que es posible redactar planes de nivel menor sin que se hayan redactados aquellos de una esfera superior, por ejemplo, puede existir un plan local sin unas DDOTDS aprobadas. En la ley no existe prelación obligatoria entre instrumentos de ordenación territorial.²⁷

²⁶MVOTMA, DINOT, “Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, agosto, 2014.

²⁷ GOROSITO, Ricardo, LIGRONE, Pablo, SÁNCHEZ, Astrid. “Ficha nº 3. Instrumentos. Leyes 18.308 y 18.367”, Equipo Bastides, 2009.

1. Extracto de entrevista al Arq. Mariano Arana

¿Cómo fueron los procesos previos antes de aprobar el POT y la vinculación con la Junta de Andalucía?

En mi gobierno de Montevideo, en 1995, empezamos a profundizar lo que había empezado ya a atisbar Tabaré Vázquez en cuanto a un gobierno de descentralización y de cercanías... Nos pusimos a trabajar con la convicción de buscar formas de estructurar algo que ya se había iniciado... De qué manera íbamos a concebir la estructuración territorial de Montevideo.

Ya tempranamente contamos con el apoyo de otros gobiernos de izquierda, particularmente españoles, el apoyo clarísimo que tuvimos de la Junta de Andalucía.

¿Cómo nace ese nexo, ese contacto?

Porque ya habíamos tenido contactos con gobiernos afines. Por ejemplo había venido ya Maragall (en ese momento Alcalde de Barcelona) a Montevideo en el primer gobierno de Tabaré. Seguimos viéndolo. Tanto con Catalunya como con el gobierno, que fue una permanencia muy continuada, un apoyo muy claro manifestado desde el punto de vista económico, a través de técnicos, invitaciones para que ellos vinieran para acá y nosotros fuéramos para allá. Un contacto muy fluido.

Esto permitió desde el primer año (estoy hablando de 1995) definir el Plan de Ordenamiento Territorial que creo que fue un producto de una cosa bastante afinada, bastante discutida, para determinar ciertos lineamientos básicos, algunos de ellos con bastante audacia como definir la importancia de la bahía (que ahora es como increíble las tergiversaciones que se van produciendo con cierta soberbia).

En aquellos años la gente se apasionaba mucho en las discusiones. Tuvimos que hacer un plan para atender la pobreza tan fuerte y disminuir las contradicciones sociales que hubo en Montevideo. Estábamos invirtiendo recursos para ámbitos que no eran estrictamente municipales de acuerdo a nuestra legislación, porque si bien en otros países latinoamericanos se tiene la responsabilidad de las escuelas, nosotros no la teníamos. Tampoco teníamos responsabilidad desde el punto de vista de todo lo que es el apoyo de salud colectiva pero dispusimos un fuerte porcentaje del presupuesto estaba dado al apoyo de policlínicas para solventar por nuestra parte problemas para los que el gobierno era autista.

¿Ya en el '95 estaban conectados con la cooperación española?

Sí y con todo aquello que eran las distintas corrientes que se estaban barajando a nivel teórico como el caso de todas las transformaciones de Barcelona, no solo a nivel de arquitectura, como el equipo de Bohigas, Martorell y Makcay, sino también con la forma de permear gobierno y estructuras sociales participativa.

¿Cuándo se decide la redacción del POT y cuando empiezan a venir los españoles?

Me parece que fue bastante tempranamente.

Yo el primer contacto que tuve con Maragall fue muy pronto. Le dimos un empuje bastante grande porque ahí se fue definiendo con mayor justeza una cantidad de elementos que permitió llegar a la propuesta de la publicación. Se fue trabajando en contacto con la propia Universidad. Se hizo un trabajo muy abierto y en permanente discusión y comunicación con la propia población montevideana.

Dando un salto, después, cuando era Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente se realizó la redacción de la LOTDS.

El POT fue un insumo clave al momento del segundo gobierno de Tabaré y siempre se actuó en equipo.

¿Cómo surgió la idea de hacer la ley?

Estaba desde el primer momento. El que había que hacer una cosa de este orden desde el momento mismo en que me "inventaron" como candidato en el '84. Cuando ganó Tabaré había que ir estructurando algo que se fue consolidando durante todo su gobierno y que fue una convicción total cuando empezamos el segundo gobierno.

¿Qué balance se puede hacer?

No quedó totalmente terminada la tarea de ordenamiento territorial. Me sustituye Colache (gran persona) en el Ministerio, pero es una pena que no hayan dejado a Roberto Villarmarzo en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial para poder, después de la redacción de la ley, haber podido estructurar todo lo que las leyes requieren después de ser refrendadas por el Poder Ejecutivo que son la reglamentación, para lo que era clave las áreas costeras, vinculadas en lo territorial con lo ambiental

2. 1990. Cambio de paradigmas.

En 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)²⁸ con la finalidad de ejecutar las políticas nacionales en estas diferentes materias.

Por otra parte, con el nuevo gobierno departamental se produce un cambio sustancial en las concepciones. Por primera vez, se plantea una mirada integral del Departamento y un proyecto desconcentrado. Las visiones sobre este territorio se orientan hacia el rescate de sus cualidades y la protección de sus valores territoriales, edilicios, patrimoniales y ambientales. De esta manera, la preservación y el desarrollo sostenible se convierten en uno de los objetivos primordiales de las siguientes administraciones departamentales.

3. 1994. Nuevos comienzos. Plan Estratégico para el Desarrollo Zonal (PLAEDEZ)

Es un plan que nace como parte del proceso de transformación planteado y trata de reunir todas las iniciativas que se fueron desarrollando hasta ese momento y realizando una evaluación de lo actuado hasta el presente. Este plan tiene una impronta participativa destacable. Es un plan que se proyecta en un futuro lejano pero que define las bases a las actuaciones a corto y mediano plazo y que se realiza de manera participativa con la ciudadanía. Una de sus características principales es su alto grado de flexibilidad.

Cuatro años después se aprueba el Plan Montevideo, que reconoce su aporte:

“La Fase 1 del Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo, en 1994, ha definido las directrices estratégicas que han apoyado y enriquecido la planificación urbana y territorial posterior.

La Fase 2 ha profundizado en el análisis de los puntos críticos a nivel departamental y zonal, con determinación de prioridades específicas, para lo que se contó con la participación e involucramiento de los órganos de conducción local....

De este modo y concibiendo la descentralización en su acepción más amplia, se distinguen tres planos a los efectos operativos: a) la desconcentración de servicios hacia las zonas; b) la participación social en la gestión comunal; c) la descentralización de potestades decisorias”²⁹

4. 1998. Un hecho capital. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Montevideo.

El POT³⁰, aprobado en 1998, significó en su momento un hito en la historia reciente del ordenamiento territorial del país. Se trata del primer plan general que contiene las determinaciones que regirán para el departamento de Montevideo, además de plantear la primera caja de herramientas para los procesos planificadores y de gestión. En él se ya denota la influencia española, en cuanto a instrumentos de planificación se incluyen, entre otros, los Planes Especiales, los Programas de Actuación Urbanística, los Proyectos Urbanos de Detalle y los Inventarios, todos con una redacción muy similar a la normativa española.

Define lineamientos y plantea un reequilibrio socio-urbano a través del mejoramiento de la accesibilidad, infraestructuras, centralidades y espacios verdes, pretende dar soporte e impulso a las actividades productivas, defender el patrimonio edificado y natural, traza un modelo territorial constituido por un conjunto integrado de propuestas de estructuración y ordenación junto a Planes Especiales de valor estratégico y retoma del PLAEDEZ, por medio de los Centros Comunales Zonales (CCZ), una gestión por medio de procesos descentralizadores con un claro énfasis en la participación ciudadana.

Este plan genera una estructura de sistemas y estructuras territoriales basadas en una red vial

²⁸ Ley n° 16.112.

²⁹ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Memoria de Información, Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Montevideo. 1998.

³⁰ Decreto Departamental N° 28.242 de 1998.

jerarquizada por los criterios siguientes: funciones generales actuales y previstas, continuidad y conectividad; usos del suelo asociados, trazado, sección y capacidad, funciones y percepción local.

Crea un Sistema de Espacios Verdes en donde se reconoce las costas y la bahía, las áreas ecológicas significativas, los cursos de aguas, ríos y arroyos, el Cerro, los parques urbanos y departamentales, los otros parques y la trama verde superficial.

Define las Redes de Infraestructuras Básicas que constituyen el entramado y soporte principal de los usos urbanos y rurales del suelo, existentes o previstos, en el ámbito departamental.

Además, establece un conjunto de Centralidades y el equipamiento que son integrantes fundamentales del modelo territorial propuesto, al generar materializaciones decisivas en los procesos de estructuración urbana que están estrechamente unidas a los procesos de reequipamiento público y privado. Al mismo tiempo, son hitos fundamentales que posibilitan el reconocimiento y la percepción ciudadana de los valores urbanos generales y locales.

Por otra parte, brinda una mirada integral para todo el departamento, no sólo para sus áreas urbanas. Reafirma los conceptos de preservación de las áreas rurales naturales y de producción agrícola, así como la protección de sus valores ambientales, paisajísticos y socioculturales. Por esta razón, en sus memorias plantea como finalidad el garantizar la protección de los valores productivos, sociales, culturales, turísticos, ecológicos, paisajísticos, edilicios y urbanísticos del área rural, así como de asegurar la articulación entre las actividades del área urbana y rural.

“Desde hace medio siglo en Montevideo ha sido persistente la idea de Greenbelt, de un anillo verde, noción seguramente derivada de la otrora moderna urbanística británica. El reciente Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo (POT) lo ha afirmado”³¹

De esta manera define la preservación patrimonial para las áreas rurales naturales bajo Régimen Patrimonial de Suelo y agrícolas bajo Régimen General.

“Las áreas de Suelo Rural son, a diferencia de las urbanas, de uso fundamentalmente no residencial. En efecto, si bien en dichas áreas el uso residencial existe, ello se verifica en una muy baja densidad y combinado con otros usos, fundamentalmente —aunque no exclusivamente— productivos.

Según dichos criterios de uso se distinguen, dentro del Suelo Rural, las siguientes áreas:

Las de uso agrícola, que están actualmente y/o que cuentan con un potencial destacado para la producción agropecuaria, fundamentalmente agrícola intensiva (horticultura, fruticultura, viticultura) y de cría de pequeños animales.

Si bien el uso principal de estas zonas es agropecuario, puede coexistir con otros, siempre que se realicen con criterios que aseguren la compatibilidad —e incluso el fortalecimiento— del primero: agroturismo, agroindustrias que procesen productos de la zona.

Las áreas ecológicas significativas, son las que se destacan por sus valores en términos de ecosistemas naturales o relativamente modificados, pero con un papel destacado desde el punto de vista ambiental. En términos generales, son áreas para las que se proponen usos restringidos a la investigación científica, la educación, la recreación y el turismo más o menos controlado.

Finalmente, las áreas de usos mixtos son aquellas en las que se admite la instalación de actividades productivas y de servicios, que requiriendo extensiones de suelo importantes y siendo no compatibles con usos residenciales, sí pueden desarrollarse —con los debidos recaudos— de forma compatible con la producción agropecuaria.”³²

³¹ SPRECHMANN, Thomas; CAPANDEGUY, Diego; AGUIAR, César. La ciudad celeste. Taller Sprechmann, FARQ, UdelaR, Fundación Colonia del Sacramento.

³² Memoria de Ordenación, Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Montevideo. 1998. Intendencia de Montevideo.

En cuanto a usos, a grandes rasgos utiliza el “grado de compatibilidad de la actividad con los otros usos predominantes según las características de funcionamiento; en Suelo Urbano se prioriza la compatibilidad con los usos residenciales; en el Suelo Rural con los usos agropecuarios o de preservación de ecosistemas”

En el Plan se definen “los objetivos centrales de la política ambiental y territorial departamental, que reconocen en el decreto de la Junta Departamental Nº 26.986 un instrumental idóneo, un primer nivel de implementación y desarrollo...”

Está explícita intención de valorización ambiental del territorio departamental, y específicamente de su área rural, se sustenta y fundamenta en la existencia de un conjunto importante de potencialidades físico–naturales, socioeconómicas, histórico–culturales y tecnológico–productivas.”³³

“La propuesta del Plan se centra, esencialmente, en el señalamiento para cada caso de las modalidades de ocupación que mejor contribuyen al pleno aprovechamiento de la oferta ambiental y a la identificación y definición de un conjunto de figuras de protección normativa aplicables a distintas porciones del territorio rural, así como en la definición y reforzamiento del papel productivo de las áreas de mayor significación agraria.”³⁴

En cuanto a las actividades rurales y de servicios señala que “no debe interpretarse de ningún modo en el sentido de que las áreas rurales deban ser asiento de industrias u otras actividades con impactos ambientales negativos: por el contrario, se considera que dichas actividades deberán desarrollarse de tal modo que resulten compatibles con la producción agropecuaria, que seguirá siendo un uso muy relevante del suelo aun en aquellas áreas rurales específicamente designadas para la localización de industrias y servicios conexos.

Tomando en consideración lo hasta aquí reseñado, las Áreas de Actuación en Suelo Rural se definirán en función de los usos del suelo predominantes y de otros factores de caracterización a ellos vinculados, así como de la morfología y condiciones físicas del medio natural más o menos modificado, propias del medio rural. Los usos del suelo predominantes corresponden, en su mayor parte, al sector primario — esencialmente la producción agropecuaria—, en otras áreas, al sector secundario —industrias y servicios vinculados— y en otras, finalmente, a fines de preservación de ecosistemas destacados y su aprovechamiento controlado en actividades científicas, educacionales y/o recreativas. Las actividades turísticas podrán ocupar un lugar relevante en varias de las áreas de actuación definidas.”³⁵

Es de destacar que el plan recoge una serie de matices que reconoce las diferentes realidades existentes en el Montevideo rural, de esta manera, para las actividades industriales y de servicio indica que “las áreas rurales son actualmente asiento —y presumiblemente lo seguirán siendo en el futuro— de actividades industriales y de servicios que requieren extensiones importantes de terreno y/o de condiciones de relativo aislamiento de áreas ocupadas con destino residencial. Ello no debe interpretarse de ningún modo en el sentido de que las áreas rurales deban ser asiento de industrias u otras actividades con impactos ambientales negativos: por el contrario, se considera que dichas actividades deberán desarrollarse de tal modo que resulten compatibles con la producción agropecuaria, que seguirá siendo un uso muy relevante del suelo aun en aquellas áreas rurales específicamente designadas para la localización de industrias y servicios conexos”. “El modo en que se resuelva definitivamente esta interrelación entre lo urbano y lo rural repercutirá en la calidad de vida de la población y en el fortalecimiento de la imagen de Montevideo, hecho que resulta particularmente importante en el escenario regional”³⁶

³³ Ídem.

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.

³⁶ Memoria de Ordenación, Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Montevideo.1998. Intendencia de Montevideo.

Con estos conceptos se realiza una zonificación primaria de suelos:

Urbano, de acuerdo con la definición otorgada por el artículo D.24 del POT *“es aquel que se destina en general a la implantación densa de la habitación y de diversas actividades y usos, así como a la dotación de infraestructuras y equipamientos para servir a la edificación que sobre él exista o se haya de construir.”*

Suburbano o potencialmente urbanizable, según definición del artículo D.28 del POT *“es aquel que teniendo características y equipamiento rural se destina a la expansión de los usos urbanos”* (definición muy similar al suelo calificado urbanizable en la normativa española). Es un suelo con la propiedad de transformarse de una categoría a otra mediante un Programa de Actuación Urbana.

Rural: productiva (destino agrario, forestal, pecuario o minero), natural (destino al mantenimiento natural de la biodiversidad o protección del paisaje) o costero (costa oeste de Montevideo). Agrícola, Ecológica Significativa, Costa Oeste y de Usos Mixtos.

El área agrícola conforma la mayor parte del suelo rural, es la zona productiva de este suelo (destino agrario, forestal, pecuario o minero), la zona natural y ecológica significativa (destino al mantenimiento natural de la biodiversidad o protección del paisaje y se refiere a los bañados del río Santa Lucía y del arroyo Carrasco, además de los márgenes de los arroyos Pantanoso y Miguelete). La Costa Oeste de Montevideo se encuentra determinada por sus características propias y el Área de Usos Mixtos es aquella donde las actividades rurales y urbanas coexisten en el borde de la ciudad. A estas cuatro áreas se las concibe de manera diferenciada otorgándole usos admitidos y protecciones ambientales particularizadas.

Además, se efectúa una zonificación secundaria y terciaria de las áreas urbanas. Estas zonas están en función de varias características como las tipomorfológicas de la edificación, las dinámicas urbanas, la calidad ambiental, los usos del suelo, la identificación barrial y patrimonio urbano-arquitectónico.

De esta manera se realiza la determinación de la ordenación urbana y de la regulación de usos de cada zona definida, así como los criterios para su fijación en aquellas zonas objeto de planeamiento detallado posterior y el señalamiento de áreas en las que se prevén la formulación de Planes Especiales de Ordenación. Se fijan los objetivos que se proponen y el señalamiento de áreas de promoción como perímetros de intervención urbana prioritaria, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y que se refleja en el régimen del suelo a efectos de la gestión urbanística en las distintas áreas.

Por otra parte, se define el trazado y características de la red vial, con clasificación de la misma en relación a su función, y señalamiento de alineaciones.

Se realiza una regulación del uso y aprovechamiento del suelo según amanzanamientos y fraccionamientos, construcción de infraestructuras y edificabilidad, así como la implantación de actividades.

La ocupación del suelo se regula a través de los retiros (frontal, lateral y posterior), alturas y acordamientos, gálibo y profundidad de las edificaciones.

Los Usos se dividen en preferentes y complementarios:

- Usos preferentes: Destino predominante que se asigna a áreas o zonas del territorio.
- Uso residencial con servicios y equipamientos complementarios: Alojamiento permanente de personas que constituyen una unidad familiar autónoma.
- Uso polifuncional: Se corresponde con las zonas de mayor prevalencia en la estructuración de la ciudad, que se refleja en la escala supralocal de sus actividades así como en la apropiación e identificación que de ella hace la sociedad en su conjunto. Pueden coexistir actividades de tipo social, cultural, comercial, servicio, industrial y residencial.
- Uso mixto controlado: Son las zonas urbanas que corresponden a sectores de tejido fuertemente caracterizados por la presencia de estructuras edilicias no residenciales. Se

localizan dentro de ella, la subzona de uso predominantemente industrial.

- Uso mixto de nueva incorporación. Son las zonas localizadas principalmente en la periferia urbana donde se propone la incorporación de establecimientos e instalaciones de uso no residencial.
- Usos complementarios: Son los equipamientos y las dotaciones.

Además, se considera necesario señalar la interpretación del Arq. Jack Couriel sobre como aborda el POT el tema de la mitigación del crecimiento de los asentamientos irregulares:

“Por su parte el Plan de Ordenamiento Territorial expresa la voluntad de densificar áreas consolidadas e identifica programas de acción:

“La intervención en el mercado de tierras mediante la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda puede ordenar y contener la formación de nuevos asentamientos y combatir el mercado ilícito de tierras, con el consiguiente enlentecimiento del proceso de emigración hacia las periferias” (POT, 1998, 123.)

Sin embargo, en los noventa la IMM inicia un proceso de compra de tierras, con importante proporción de localizaciones periféricas, considerando de un modo reduccionista la variable de los costos iniciales, sin asociar su implicancia en la segregación residencial de sectores sociales con activos bajos. Esta política coadyuva a la desintegración social, contradiciendo lo enunciado en documentos programáticos, el Plan Estratégico de 1994 y el propio plan de Ordenamiento Territorial”³⁷.

De todas maneras, no es algo evidente en el texto normativo ni en la cartografía la consideración de este importante tema.

El Plan Montevideo crea por primera vez una serie de instrumentos que sirven para el futuro desarrollo de la planificación departamental:

• Instrumentos de ordenación y planeamiento:

- Programas de Actuación Urbanística: para la ordenación y urbanización de terrenos zonificados como Suburbanos o Potencialmente Urbanizables.
- Planes Especiales de Ordenación: estudios parciales del territorio departamental, y tienen por finalidad desarrollar propuestas de planificación en una dimensión más concreta. (Plan Especial "Fénix"/La Aguada, Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana de la Vivienda de Interés Social, Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja, Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora del Prado y Capurro, Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Lezica, Colón y Pueblo Ferrocarril, Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Pocitos. Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda).
- Planes Zonales: Son los planes referidos a las zonas resultantes de la división del territorio departamental (planes dentro de los límites de los Centros Comunales Zonales).
- Planes Sectoriales: Son los planes que desarrollan un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental. (Movilidad urbana, saneamiento, etc.)
- Normas Complementarias. Normas que tienen por objeto de regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por el Plan.
- Proyectos Urbanos de Detalle: Son las figuras de planeamiento mediante las que es posible completar el ordenamiento de un ámbito. (Definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes).
- Inventario de Bienes Protegidos: Es un documento adicional que contiene la relación de bienes inmuebles, naturales o construidos por el hombre sujetos a algún régimen de especial protección en función de sus valores testimoniales de naturaleza histórica, artística, cultural, turístico paisajística, ambiental o natural.

³⁷ COURIEL, J. (2010). De cercanías a lejanías (Trilce). Montevideo.

- Instrumentos de gestión:

- Área de Promoción: constituida por una unidad territorial objeto de intervenciones urbanas prioritarias, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio
- Unidad de Actuación: tienen por objeto el cumplimiento conjunto de los deberes de excepción, equidistribución, ordenamiento y urbanización según corresponda en una superficie delimitada, a fin de garantizar una ejecución unitaria y sincronizada del mismo. Las determinaciones de la Unidad de Actuación se concretarán mediante la formulación de un Proyecto de Detalle
- Sistema de Cautelas Urbanísticas. Es una obligación de crédito con la que se adquiere derechos y obligaciones de adquisición de nuevas parcelas o unidades construidas, beneficios de hasta el 50% de la valorización que experimente un terreno expropiado y la preferencia en la adquisición de nuevos lotes o unidades.
- Expropiación: Acción y efecto de privar a propietarios, por causa de necesidad o utilidad públicas, de bienes inmuebles mediante justa y previa compensación. (Para saneamiento, vialidad, espacios verdes, centralidades y equipamientos; para la ejecución de suelos; para la ejecución de un PAU en suelo suburbano o APT; para la ejecución de una UA, conforme al proyecto de detalle; para la incorporación de tierras a la cartera municipal de tierras y, complementariamente al sistema de cautelas urbanísticas).
- Concesión de Obra Pública Municipal: Para ejecutar Planes Especiales y Proyectos de Detalle, cuando el sistema de actuación sea el de expropiación o el Sistema de Cautelas Urbanísticas, se podrán otorgar Concesiones de Obra Pública Municipal, mediante un llamado a licitación pública
- Contrato-Programa: La Intendencia Municipal, de oficio o a iniciativa de parte interesada podrá convocar a expresiones de interés, para la celebración de un contrato-programa de urbanización o de recuperación urbana. Los adjudicatarios redactarán el Plan Especial de Ordenación o el Proyecto de Detalle.
- Convenio de Cogestión: La Intendencia podrá realizar convenios de cogestión con otras Administraciones Públicas a partir de objetivos de orden territorial, comunes y concretos.
- Ejecución de los Programas de Actuación Urbanística: La Intendencia Municipal, de oficio o a iniciativa de los particulares, podrá acordar que parte del Suelo Suburbano o Potencialmente urbanizable se incorporará al proceso de urbanización.

5. 2005. Cambio de tendencia en el Gobierno Nacional.

En las elecciones del 31 de octubre de 2004 el Frente Amplio gana las elecciones, asumiendo el cargo el nuevo presidente el 1 de marzo de 2005.

Por primera vez, después de muchos años, existe una coincidencia entre los partidos que gobiernan el departamento y el país. Esto se plasma en una confluencia de intereses y en una mayor coordinación operativa en las políticas a implementar.

De manera paulatina se va revirtiendo los efectos de la crisis pasada y se empiezan a consolidar presiones sobre el suelo rural, que hasta entonces se habían mantenido latentes y que ya se vislumbraban, como son una mayor necesidad de superficie para actividades logísticas, vinculada a la exportación o al fraccionamiento de productos importados.

En esta época, se estabiliza la cantidad de asentamientos y la población que en ellos vive pero sin que se vislumbre ninguna disminución en los mismos.

“En el Censo de Asentamientos Irregulares realizado por el INE, entre 2005 y 2008 revela un dato importante: en el área rural del departamento de Montevideo hay 55 asentamientos irregulares, es decir, el 13,3% del total.”³⁸

³⁸ COURIEL, J. (2010). De cercanías a lejanías (Trilce). Montevideo.

6. 2008. Una norma fundacional. La Ley Nº 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

Esta ley inaugura la forma en que, a partir de su aprobación, se conducen a nivel normativo las diferentes disciplinas territoriales. Es la norma que estructura todo el sistema del ordenamiento territorial del país y define lineamientos para el desarrollo sostenible del mismo.

Esta ley es el primer desarrollo jurídico del ordenamiento territorial en Uruguay después de la creación del MVOTMA. Se apoya en el interés general que le concede el artículo 47 de la Constitución de la República a la preservación del medio ambiente y el reconocimiento que le otorga al ordenamiento del territorio como parte de las políticas nacionales de acceso al agua potable y al saneamiento, además de la protección del ciclo hidrológico.

Al ser una ley de interés general tiene la capacidad de condicionar el derecho a la propiedad, además de ser vinculante por encima de cualquier acuerdo entre partes.

Está concebida como un marco regulatorio para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables sobre este tema. Especifica las competencias y los instrumentos de planificación, participación y actuación en estas materias, tratando de orientar sus procesos y otorgándoles el carácter de ser objetivos de interés nacional y general, además de marcar principios con normas sustantivas.

Define al ordenamiento territorial como *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.*

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.”³⁹

En el artículo 4 de esta ley se define las materias de las que se ocupa el ordenamiento territorial: define estrategias, ya sea de uso y manejo sostenible del territorio como de consolidación de asentamientos humanos, fija criterios de emplazamiento de actividades, prevé usos, identifica las áreas de protección y/o riesgo, elaboración de instrumentos y estudios sobre el territorio.

Y el artículo 5 enumera los principios rectores del ordenamiento territorial:

- a) Planificación con equidad social y cohesión territorial.
- b) Coordinación y cooperación entre entidades públicas.
- c) Descentralización.
- d) Participación ciudadana.
- e) Distribución de cargas y beneficios.
- f) Recuperación de mayores valores.
- g) Desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio.
- h) Compatibilización el desarrollo social y económico solidario con recursos naturales patrimoniales.
- i) Acceso igualitario a una calidad de vida digna.
- j) Tutela y valorización del patrimonio cultural.
- k) Prevención de conflictos territoriales.
- l) Carácter público de la información territorial del Estado.

³⁹ Artículo 3. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

Quien ejercita las potestades fundamentales sobre la planificación y el ordenamiento territorial son los Gobiernos Departamentales.

La Ley reafirma la competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales respecto a la categorización y usos del suelo, la cual deberá ser ejercida mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito. Instituye tres categorías de suelo: rural, urbano, y suburbano (enclave).

Es una ley marco que consolida herramientas de carácter estratégico para el manejo del territorio, además de definir derechos y deberes de los habitantes sobre el mismo.

7. Entrevista al Arq. Roberto Villarmarzo, Director de la DINOT al momento de la elaboración y aprobación de la LOTDS.

Creo que hay que empezar preguntándose si realmente la ley toma como referencia a la legislación española. Habría que probarlo.

Si bien abreva en la Ley de Suelos española no lo hace directamente, el hilo conductor no se arrancó de ahí.

La historia reciente comienza en el año '90 con la creación del Ministerio y la creación de la DINOT y en el año '92 se hace una presentación en el Salón de Actos del Banco Central, el ministro era Manuel Romay, hace una presentación Hermann Leis Gravina, abogado funcionario de la DINOT, fue un primer documento como primer intento en el tema.

A partir de ese documento hubo apreciaciones sobre ese documento de varias instituciones, el Colegio de Abogados, los agrimensores, la Sociedad de Arquitectos (SAU).

En el año 2000, siendo Ministro Carlos Cat y siendo Leis Director Nacional de Ordenamiento Territorial, presenta en el Parlamento, con la firma de Jorge Battle, un proyecto de ley que entra por la Comisión de Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Vivienda del Senado y resuelven nombrar una Comisión Asesora de la Comisión con un integrante que nombraba cada integrante de la Comisión.

Hubo un cambio de Ministro cuando los ministros blancos se retiraron del Gabinete y entra un nuevo Ministro, de la Unión Cívica, que nombra a Federico Bervejillo como Director de la DINOT, que lo fue por 2 años, y nombra como integrante de la segunda Comisión a Francisco Villegas Berro.

En el trabajo de la Comisión no se intentó consensuar el proyecto de Leis. La SAU hizo algunas observaciones y recomendó que se aprobara, así como estaba, pero la Comisión terminó el período de gobierno con que los integrantes, producto de posturas personales y no de los legisladores a los que representaban, presentaron su proyecto de ley propio.

Entonces hubo un proyecto de ley de Hugo Gilmet, que él, a su costo, imprimió y editó, muy "español", un proyecto de ley de Carlos Acuña y el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU), un proyecto parcial de Juan Andrés Sierra y, por último, un proyecto de Ley de Villegas, que había redactado con un método participativo Federico Bervejillo ya que citó por primera vez a la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial (COTAOT) que estaba creada por decreto en el año '90 y durante dos años se reunió donde se discutió el proyecto de ley presentado, llegó a cinco ideas base para la ley de ordenamiento.

Termina el período y se envía los cinco proyectos a archivo.

Se inicia el nuevo período con el gobierno de Tabaré Vazquez, que ordena que se debe sacar un proyecto. Se comienza a trabajar incluso antes de que asuma y se hace una hojita A5 que tenía escrito siete frases que se discute en el gabinete con los ministros y sus asesores.

Cuando empieza el período de gobierno Mariano Arana era el Ministro del MVOTMA y yo el Director de la Dinot.

Con ese papelito con siete ideas, y pedí entrevistas con actores clave, con algunos intendentes, con algunos senadores, gente del partido del gobierno, a ver si estábamos de acuerdo con esas ideas básicas que tenía que tener la ley y que estaban basadas en los cinco puntos de la campaña antes de las elecciones (el Uruguay productivo, el Uruguay innovador, etc.). Hicimos acuerdo con esas ideas y a partir de ahí se convirtió en dos carillas, que contenía las ideas clave de Bervejillo.

Se les pidió a los diferentes ministros a alguien de su confianza para trabajar conmigo, los designados fueron en general directores nacionales, para seguir trabajando.

A partir de ahí las dos carillas fueron cambiando y se convirtieron en un documento más extenso. Con ese documento se realizó una reunión con los intendentes en Durazno para su presentación.

A partir de ahí armamos un trabajo en la DINOT con Diego Pastorín, abogado, Jorge Papadópulos, Doctor en Ciencias Políticas, Pablo Ligrone y otros asesores de DINOT donde se armó un documento más grande en donde se incluía el proyecto de Bervejillo, el proyecto de Leis y alguna cosa de los del ITU y de Gilmet, además de ideas nuevas. Se presentó en la COTAOT donde se empezó a discutir y varias instituciones fueron presentando documentos, por ejemplo, el tema del derecho de superficie lo escribió una comisión del Colegio de Abogados.

El documento fue creciendo cada vez más por lo que se fue desglosando en capítulos para producir documentos más sintéticos ya apuntando a un texto por tema. Tema participación, tema instrumentos, etc.

Al mismo tiempo salía a reunirme con los intendentes uno a uno y, a ser posible, realizar presentaciones públicas.

También hablé con el abogado Cousillas para que trabajara en el asesoramiento con la Cátedra de Legal de la facultad de Arquitectura que después se adicionó el ITU. El ITU vino con una visión que no comparto sobre la ley de ordenamiento por lo que, para poder seguir trabajando, pensé que, para poder equilibrar la situación, llamar a Manolo Fustegueras, de Andalucía, que estaba en ese momento tramitando una renovación de convenio con Montevideo y otro convenio con Canelones para el Costa Plan.

Se hizo otro convenio para asesoramiento para la redacción de la ley con la Junta de Andalucía, donde vino también Sebastián Olmedo. Así se contraargumentó algunas cosas del ITU que presentaba una hiperinflación en los contenidos de los planes y que no son propios de una ley. Generaba una estructura jerárquica de los planes que no era necesaria.

Con todo ese panorama se fue generando la ley.

Al final la estructura de la ley se mantuvo la de Bervejillo, nosotros desarrollamos algo que no está en ninguna ley, producto del diálogo con Sebastián Olmedo, todo el tema de derechos y deberes de las personas y de los propietarios de inmuebles, todo el capítulo de obligaciones y facultades de la propiedad inmueble. Todo eso fue un desarrollo propio, después hay cosas que trajimos del estatuto de la ciudad, de la ley colombiana, alguna frase de la ley venezolana. La ley no es una pieza maravillosa jurídica, no está hecha por abogados.

Tuvimos algunos contratiempos, uno en el tema de instrumentos, otra que el Ministerio de Ganadería se oponía a que habláramos de clasificación de suelos ya que ellos tienen una ley por la que tienen exclusividad sobre la clasificación de suelos, entonces se buscó un sinónimo y se inventó lo de las categorías.

Una cosa que teníamos clarísima desde el principio, por la que discutí mucho con Sebastián Olmedo y lo terminé convenciendo, es que en Uruguay el orden era rural y luego lo urbano. Que lo rural no era lo urbanizable, era solo rural, es intocable y es discrecional. El urbano y suburbano es reconociendo realidades. Si en un plan se quiere pasar de rural a otra categoría hay que ponerle el atributo potencialmente transformable; no se puede transformar en las directrices (como han hecho muchas intendencias) categorizando suelo rural como suburbano a lo largo de toda una carretera.

En determinado momento el Presidente a través del Ministro me indica que en agosto (de 2006) debe estar el proyecto de ley en el Parlamento ya que sino no dan los tiempos políticos, y no puede tener más de 90 artículos. Yo estaba en pleno proceso participativo con más de cien personas yendo una vez por semana a discutir. Entonces hubo que hacer muchas cosas y pasar muchas noches sin dormir como una entrega de Facultad, viendo cómo condensar todo el trabajo realizado en el proyecto de ley.

Algunas cosas quedaron mal, por ejemplo, la aprobación previa y la audiencia pública eran dos artículos extensos que quedaron refundidos en uno solo y no quedó muy bien. También la suspensión cautelar y la puesta de manifiesto eran otros dos artículos que se juntaron en uno.

Lo que nos faltó, que no pudimos hacer entrar, es que el suelo suburbano no tiene obligaciones y facultades. Tiene obligaciones y facultades de la propiedad rural, tiene obligaciones y facultades de la propiedad inmueble urbana no consolidada y urbana consolidada, que son distintas, y el suburbano no tiene. Entonces, como no tiene, es que se ha convertido en un chicle, porque en realidad el ochenta por ciento del suburbano no es suburbano, es urbano no consolidado. Pero si se le pone urbano no consolidado como debería ser se generan obligaciones para los propietarios. Si se le pone suburbano no se genera. Yo lo discutí con la gente cuando hicieron la aberración de poner suburbano lo que era suelo rural de usos mixtos. Esos son los errores de la ley pero siendo conscientes de que faltaban.

Durante el tratamiento en el Senado había bastante gente, después en diputados pasó sin pena ni gloria.

Hay que demostrar esto de la influencia del sistema español. Yo creo que toda América Latina tiene la influencia, desde las leyes de Indias en este tema pesan más que el Código Civil de origen francés. Sobre todo, con Vélez Arfield que trajo el Código napoleónico a la legislación hispanoamericana. Estuvo en la base de los códigos argentino, uruguayo y paraguayo. Por eso hay un choque que nunca se resolvió bien. Con la Ley de Ordenamiento vale lo que dice el Código que lo que sea contradictorio vale lo que sea posterior, dice el ordenamiento jurídico.

Y la otra cosa es la legislación de Catastro donde hay muy poca ley, es casi todo a nivel del Poder ejecutivo, son decretos reglamentarios. En las operaciones de reparcelación y fraccionamiento hay un choque que Catastro no tramita porque tiene determinadas definiciones que no tienen apoyatura legal y habría que resolver.

Lo importante fue conseguir que la ley se aprobara y que algunos actores importantes la hicieran funcionar. Hay dos que fueron clave, De los Santos en Maldonado y Carámbula en Canelones, además el Intendente de Rocha y Falero en San José (que en ese momento no era Intendente), así como el Intendente de Rivera.

Nosotros partimos de una base, y por eso es una ley marco. Cuando la mandó el Poder Ejecutivo uno de los cambios que le hizo la Comisión fue el título de la ley, era "Ley marco del ordenamiento territorial sostenible", lo cual hace que sea la única ley que plantea el desarrollo sostenible, lo que es muy pretencioso para el contenido de la ley, pero no está mal, es valiente poner ese título.

La ley es marco y deriva en las intendencias la reglamentación. Si se lee la exposición de motivos es la Intendencia quien tiene que reglamentar. La Ordenanza es la reglamentación de la ley. Cada Intendencia tiene que hacer su ordenanza para bajar a la tierra y crear las normas reglamentarias.

El artículo de instrumentos decía "entre otros" que se lo quitaron y además que podían ser supletorios que cuando no se tiene el superior se puede suplir con el siguiente. Le quitaron el carácter supletorio y le quitaron "entre otros".

Hoy en día se pueden crear otros instrumentos que no dice la ley ya que todas las facultades las tiene el Departamento. Yo, los Proyectos de Detalle los he puesto en Planes que he hecho y nadie me ha dicho nada, no es ilegal.

En cuanto a la legislación española, el caso del Programa de Actuación Urbanística (PAU) se da porque es una legislación de urbanizar, urbanizar y urbanizar, y nosotros lo que planteábamos es urbanizar lo menos posible, tratar de contener las manchas urbanas. Tenemos muy bajas densidades y el suelo rural lo precisamos. Entonces en lugar de llamarlo Programa de Actuación Urbanística, le cambiamos el nombre para que no esté por delante, no se trata de urbanizar y urbanizar.

Es antiurbanizadora la ley, no es una ley de urbanismo, es una ley de ordenación del territorio.

Los contenidos de los instrumentos son potestad del departamento. El POT se hizo sin ley, ¿qué necesidad hay en la ley de decir qué contenidos debe tener un Plan Local o el que sea, incluso si se quiere inventar otro se puede inventar otro.

En las leyes españolas se detallan todos los recaudos que deben tener los instrumentos, en la colombiana es igual pero aquí ¿para qué? Si tienen libertad los departamentos.

Es una apuesta simultánea a la descentralización y a las capacidades locales.

Se puede hacer una guía y un prototipo.

De alguna manera el Uruguay no está acostumbrado a actuar en base al Plan, y el Plan te limita, te obliga y te genera límites, y entonces viven con las revisiones perdiendo el tiempo tramitando excepciones en lugar de estar haciendo planes.

No hay gestión.

En Montevideo la Unidad de Gestión es una oficina de cálculo de mayores aprovechamientos.

Es muy difícil tener una gestión centralizada, lo que se precisa y estaba en el POT es hacer Planes Zonales. Tendría que hacer Planes Municipales con gestión de oficinas municipales y los municipios músculo para gestionar.

Volviendo a reglamentación se reglamentó lo que dependía del Poder Ejecutivo. El 221/2009 es la reglamentación. No vas a reglamentar cosas propias de las intendencias.

En cuanto a temas ambientales el Poder Ejecutivo tiene competencias, pero en el ordenamiento territorial es departamental.

El balance es bueno, hay cierta conciencia, hay departamentos que, con las limitaciones de capacidad, han avanzado mucho. Yo tenía mucha esperanza en el motor de Montevideo para apadrinar otras intendencias y que las asesorase, pero no funcionó.

Cabe señalar que el Decreto del Poder Ejecutivo N° 221/009 al que se refiere el entrevistado se trata sobre "Reglamentación de la LOTDS", pero solo sobre los pasos a seguir en materia ambiental, además de determinar el Informe de Correspondencia por parte del MVOTMA, sobre el instrumento redactado con los instrumentos ya vigentes.

8. 2009. Avance de revisión del Plan Montevideo.

Esta revisión no logra aprobarse, pero sus trabajos se toman para redactar las futuras directrices territoriales desarrolladas en el capítulo siguiente.

El Avance sostiene *"que se asume y reinterpreta, a la luz de los datos actuales, el modelo definido en 1998" ... "Esto supone introducir algunas variaciones al modelo originalmente definido, si bien se mantiene su vigencia en términos generales".*⁴⁰

Esta revisión es inmediatamente posterior a la aprobación de la LOTDS y busca, entre otras cosas, poner al día el POT con respecto a esta ley.

Entre otros temas traduce la zonificación del POT en la categorización del suelo de la LOTDS, además de realizar subcategorizaciones.

Es un nuevo instrumento legal que da fortaleza al Plan. Ahora el Plan tiene un marco jurídico concreto. Con ese marco jurídico, cuando se realice el trabajo de Categorización del Suelo, se posee la capacidad de ser muy precisos en los conceptos de uso y ocupación del suelo. En el suelo urbano establece el suelo urbano consolidado (con todas las infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios) y el no consolidado (carece de alguna infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios o es una zona urbana degradada). En suelo suburbano se subdivide en habitacional, no habitacional, no habitacional intensivo y de servicios. El suelo rural en productivo, natural y costero.

Estas variaciones han consistido en la profundización del estudio de un sistema de actuaciones propuesto en el Plan 1998.

Cuando en el *"Contexto Planificador"* se afirma que: *"la Revisión del Plan. Una oportunidad para repensar la ciudad"*, se plantea un pensamiento que debería producir con un nuevo paradigma de Plan para la década 2010-2020 que irá sustituyendo paulatinamente la estructura del Plan anterior.

Al respecto establece las unidades de actuación, las áreas de promoción y los grandes proyectos urbanos, pero sin llegar a exponer ninguna nueva idea matriz.

En cuanto al tema de la gestión territorial y la participación cabe señalar que aparece, en el plano de la política territorial, una nueva realidad que es la adecuación a la LOTDS de los instrumentos de ordenación de los planes departamentales.

En la época que se redacta este avance la descentralización política territorial y la participación ciudadana en el departamento de Montevideo se encuentra ante una nueva institucionalidad con el decreto que crea ocho municipios, lo que significa un cambio estructural en los gobiernos locales.

9. 2013. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS)

Las DDOTDS incorporan finalmente, a la normativa departamental la categorización de suelo y definiciones conceptuales de la LOTDS y actualizan y compendian las estipulaciones del POT y de las diferentes normativas de suelo a nivel departamental.

Las DDOTDS son el instrumento que organiza el ordenamiento estructural del territorio departamental, establece cómo deben darse los procesos de ocupación, desarrollo y uso del suelo.

Sus objetivos se sintetizan en:

⁴⁰ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Universidad de la República. Junta de Andalucía. Avance. Revisión del Plan de Montevideo. Documento para la discusión. 2009.

- Preservar los valores ambientales y los recursos naturales, tendiendo a un desarrollo integral y sustentable.
- Revertir los procesos de segregación socio-territorial.
- Mejorar las calidades urbanas que califican el hábitat.
- Controlar la expansión urbana.
- Prever suelo apto y adecuado para la residencia y para las actividades productivas y logísticas.
- Mejorar el vínculo de las grandes infraestructuras y equipamientos con la ciudad y el territorio.

De esta manera se establecen territorios estratégicos, se definen los usos de suelo y se pautan las políticas de los sistemas funcionales que dan soporte a las diversas actividades en el territorio.

Los territorios estratégicos son los ámbitos más sensibles cuya transformación es necesaria para las políticas territoriales planteadas. Estos territorios son: la interfase urbana rural (un territorio rural de características ambientales frágiles y con múltiples presiones urbanas), el frente costero, las cuñas verdes de los arroyos Pantanoso y Miguelete, los ejes transversales de Propios y Gral. Flores y el Centro.

Los lineamientos para el ámbito urbano se condensan en: desarrollar políticas de recuperación y densificación de las áreas urbanas consolidadas, definir y estructurar la interfase urbano rural que es clave para la contención de la mancha urbana, prever las extensiones de suelo urbano y suburbano necesarias, consolidar y calificar las áreas urbanas periféricas a través de la dotación de infraestructuras y equipamientos y, por último, reconocer ámbitos territoriales que responden a la condición de capitalidad de la ciudad.

En cuanto al área rural fija los lineamientos para el sistema productivo y para el sistema de espacios protegidos. De esta manera, el lineamiento para el ámbito rural confirma la protección y promoción de áreas rurales de alta naturalidad y de prioridad agrícola, con especial consideración de la faja costera, las cuencas del río Santa Lucía y el arroyo Carrasco que se venía estableciendo en normativas anteriores.

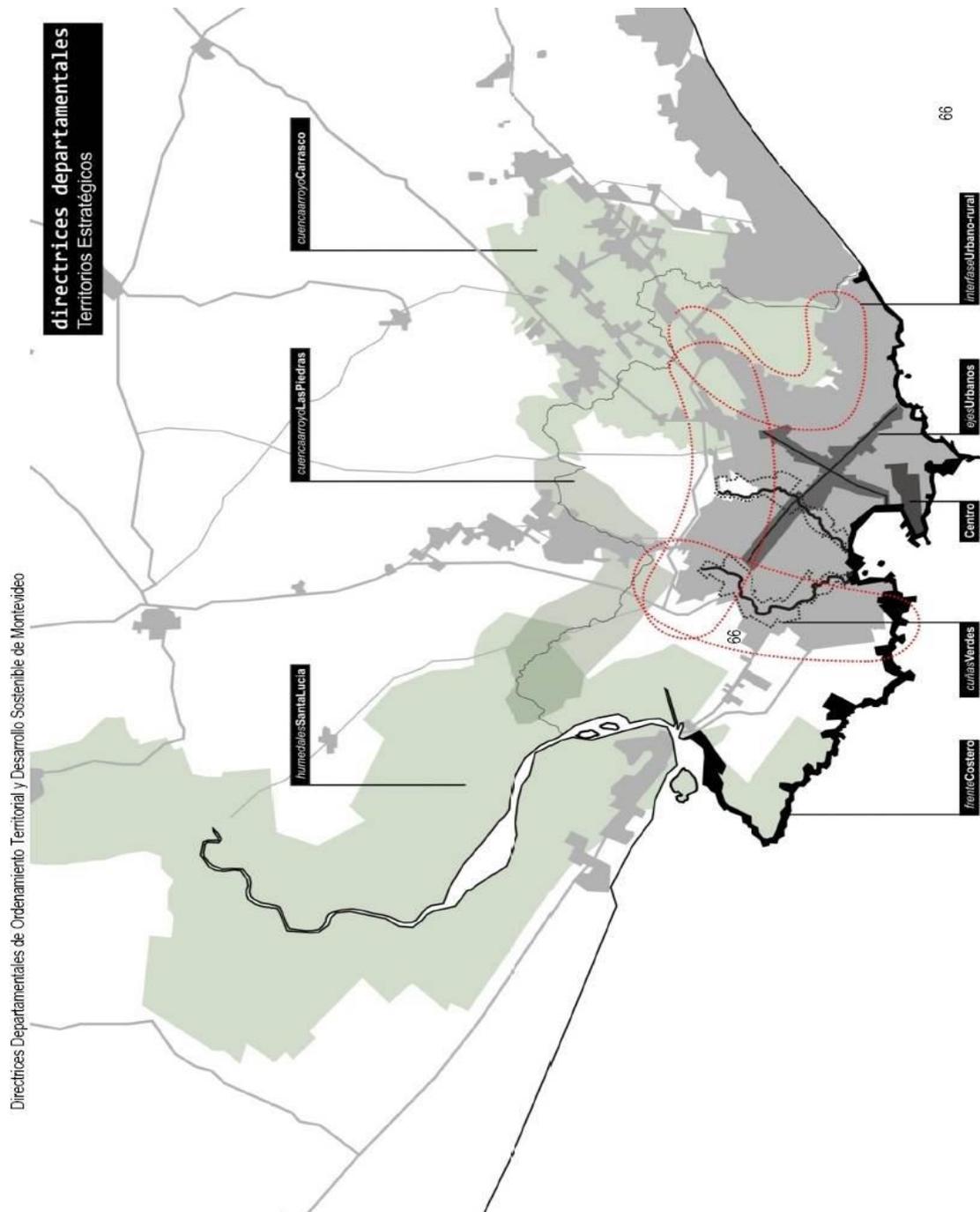
Es importante el hecho que esta norma establece determinados territorios considerados estratégicos. Un ejemplo son las Áreas de Interfase Urbano-Rural. El Artículo 43º declara:

“Comprende el borde urbano de la ciudad, en un espesor que incluye áreas urbanas, suburbanas y rurales, grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural.

Se priorizarán las actuaciones tendientes a la protección y desarrollo de las potencialidades del suelo rural natural y productivo, la consolidación de un borde urbano pautado por enclaves logístico industriales y Cuñas Verdes, la definición de un eficiente sistema de infraestructuras del transporte de cargas, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas existentes.”⁴¹

Una adaptación importante a la LOTDS que hace estas directrices al POT es el cambio de zonificación de suelo a categorización, introduciendo para esto una tabla de correspondencia. Además de cambiar la definición que se tenía de suelo suburbano a la definición de la ley. Así se estructura una categorización de suelo que da naturaleza jurídica a los enclaves de tipo urbano en suelo rural y a los suelos de este tipo que se encuentran conectados a vías de transporte, tanto terrestre como marítimo (carreteras y puerto).

⁴¹ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Decreto Departamental N° 34.870 de 2013.

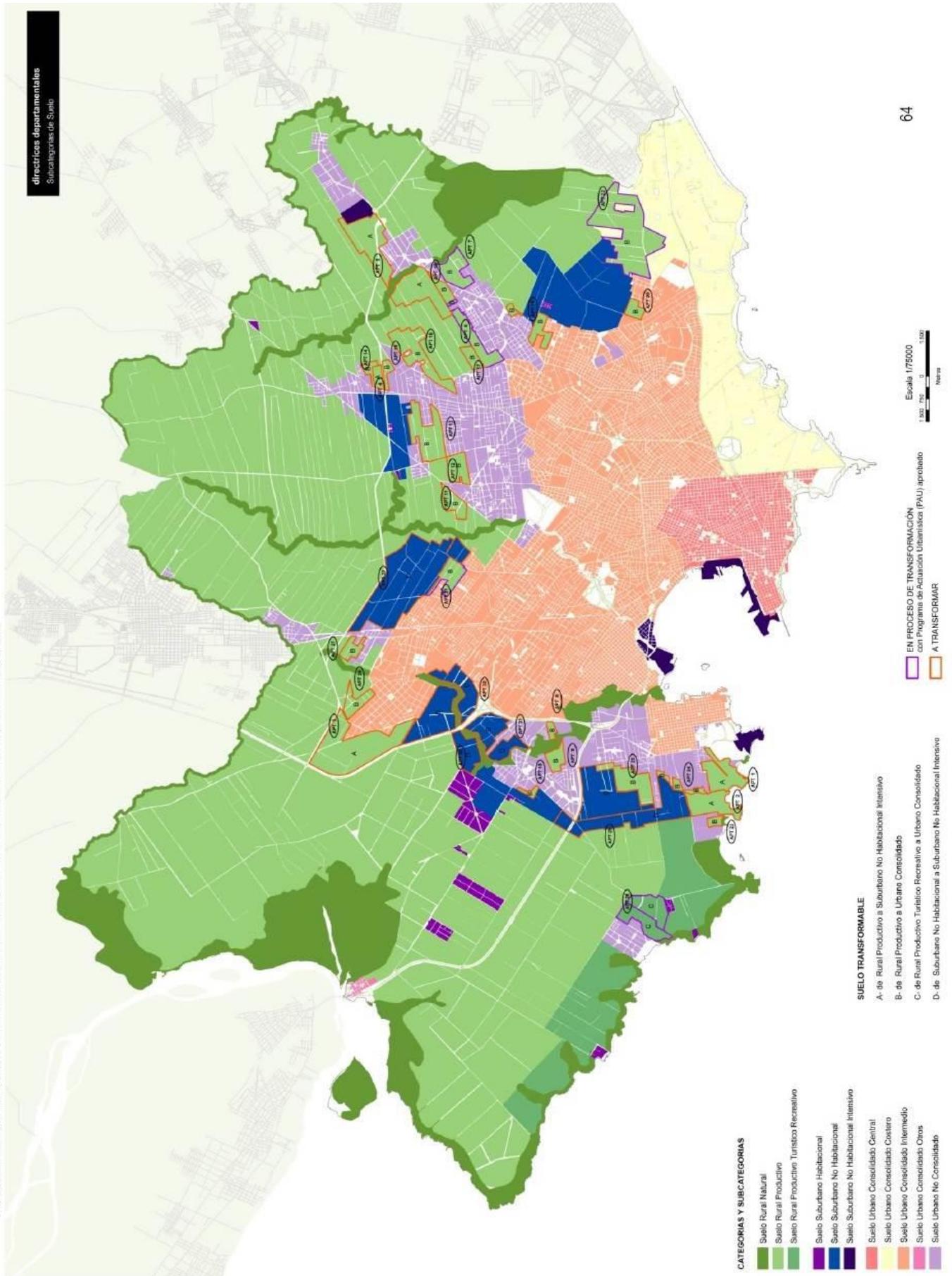


Las DDOTDS asumen los criterios de las Normas Complementarias pero contemplan las presiones territoriales existentes. De esta manera, incorporan parte del Suelo Rural de Usos Mixtos a la nueva definición de Suelo Suburbano No Habitacional, bajo las determinaciones de la LOTDS, definiendo un suelo con usos preferentes no habitacionales, sin producción agrícola y con una intensidad de ocupación y uso mayor.

De esta forma, las Normas Complementarias para Suelo Rural han sido derogadas parcialmente y sustituidas por las DDOTDS, con determinaciones más precisas y, en cierta manera, más funcionales a los objetivos planteados.

10. Instrumentos Especiales

En base al desarrollo del POT y de las DDOTDS se fueron elaborando sucesivos Planes Especiales antes de la aprobación de la LOTDS y Planes Parciales, Planes Sectoriales, Proyectos Urbanos de Detalle, Programas de Actuación Urbana y Programas de Actuación Integrada, después de su entrada en vigor, algunos de los cuales se abordarán en el Capítulo VII.



⁴² INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Decreto Departamental N° 34.870 de 2013.

Instrumentos derivados a partir del POT

1998 PLAN MONTEVIDEO

2008 LOTDS

2013 DIRECTRICES DEPARTAMENTALES

APROBADOS

2000 Programa de Actuación Urbanística (PAU) 9 Maroñas (Cañada de las Canteras)

2001 PAU 1 Pajas Blancas / PAU 7 Punta de Rieles / PAU 5A Sur del Cno. Durán / PAU 10 Norte del Cno. Carrasco

2003 Plan Especial Arroyo Miguelete / Plan Especial de Ordenamiento Protección y Mejora de la Ciudad Vieja
Plan Especial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Sur

2007 PAU 15 Cno. Leandro Gómez-Cno Tte. Galeano

2008 Plan Palacio Legislativo

2010 P.E. de O.P. de Carrasco y Punta Gorda

2009 Proyecto Urbano de Detalle Cinta de Borde Capurro-Bella Vista

2014 P.P. de O.R. y U. del Barrio Goes
Plan Parcial de Ordenación y Desarrollo Urbano de la Unidad Alimentaria de Montevideo (UAM) y su Entorno

PAU 3 Rincón del Cerro

P. U. de D. Acceso Norte (PUDAN)

2015 Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle / P.E. de O.P. de Prado-Capurro

EN ELABORACIÓN

Plan Especial de Ordenación para la Zona de Bella Vista
Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Pocitos
Plan Especial Arroyo Pantanoso

Sector APT 3 / Sector APT 32

P. U. de D. Mercado Modelo / P. U. de D. Campo de Polo /
P. U. de D. Siete Manzanas / Proyecto Ramba del Cerro

⁴⁴ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO, Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del POT. Cronología de los diferentes Instrumentos Especiales elaborados. 2017.

1. Instrumentos de Ordenamiento Territorial españoles de carácter autonómico y local.

Los instrumentos de planificación territorial utilizados a nivel autonómico son las Directrices de Ordenamiento territorial o el Plan Territorial (en el caso de las islas el Plan Territorial Insular de cada una de ellas).

El nivel local, es municipal; es sobre el que recae las tareas de planeamiento del territorio más específicas, su ejecución, su gestión y el seguimiento y control de la disciplina urbanística.

Las tareas referidas al planeamiento se realizan a través de los siguientes instrumentos:

- 1) El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) o los Planes Generales Municipales (PGM) clasifican el suelo y determinan su estructura general. En municipios de pequeñas poblaciones o con desarrollo urbanístico escaso existen las Normas Subsidiarias (NNSS), instrumentos de menor complejidad pero que cubren los mismos aspectos que los planes mencionados.
- 2) Los Planes Parciales se utilizan para realizar una ordenación detallada de un sector subordinado al PGOU.
- 3) Los Planes Especiales sirven para completar, desarrollar o modificar el PGOU o un Plan Parcial con el objeto de crear reservas de suelo dotacional, definir y proteger infraestructuras, vías de comunicación, paisaje o el medio rural, conservar inmuebles de interés, definir las condiciones de urbanización y edificación, concretar el funcionamiento de las redes de infraestructura y vincular parcelas para la construcción o rehabilitación de viviendas de protección pública.
- 4) Los Planes Especiales de Reforma Interior ordenan zonas que el PGOU haya omitido y sirven, también, para moderar densidades, reequipar barrios, modernizar sus destinos o preservar el patrimonio.
- 5) Los Catálogos de bienes y espacios protegidos identifican y determinan el régimen de preservación de dichos bienes.
- 6) Los Estudios de Detalle completan y adaptan el Plan en lo relativo a rasantes, alineaciones y volúmenes.
- 7) Los Proyectos de Urbanización llevan a la práctica el planeamiento general en suelo urbano y los planes parciales. No son instrumentos de ordenación, sirven para programar obras que serán ejecutadas en un futuro.
- 8) Los Programas de Actuación Urbana, Urbanizadora o Integrada (PAU o PAI) regulan los procesos de gestión, urbanización y edificación. En ellos se identifica el ámbito de suelo objeto de transformación e incluye los proyectos de urbanización y las condiciones de ejecución. Es un instrumento mixto de planeamiento y de gestión.

2. Los instrumentos de Ordenamiento Territorial uruguayos de carácter local.

- 1) En el caso uruguayo, este tipo de instrumentos son:
- 2) La Ordenanza Departamental. Establece determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial.
- 3) Las DDOTDS. Realizan el ordenamiento estructural del territorio.
- 4) Los Planes Locales. Ordenan ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.
- 5) Los Planes Interdepartamentales. Sirven para ordenar microrregiones que se encuentran en más de un departamento.
- 6) Los Instrumentos Especiales. Son los instrumentos complementarios (originalmente supletorios) o derivados de los anteriores. Ellos son:
 - Los Planes Parciales. Ordenan áreas identificadas en el Plan Local con el objeto de ejecutar diverso tipo de actuaciones.

- Los Planes Sectoriales. Determinan la regulación detallada de temas especificados del Plan Local.
- Los Programas de Actuación Integrada. Sirven para la transformación de sectores de suelo de categoría urbana, suburbana y con el atributo de potencialmente transformable, es el único instrumento que puede ser de resolución a “instancia de parte” y cuya posterior ejecución puede ser por iniciativa pública, privada o mixta ya que todos los demás son puramente públicos.
- Los Inventarios y catálogos. Su función es ser una herramienta para determinar regímenes de protección.

3. Los Planes Generales españoles y los Planes Locales uruguayos.

El caso español (Planes Generales de Ordenación Urbana)

Un Plan General de Ordenación Urbana es un instrumento que expresa un conjunto de propósitos coherentes para la organización de un determinado municipio. Recoge las instrucciones de naturaleza normativa y especifica las actuaciones físicas necesarias para la transformación de ese territorio.

Como ejemplo cabe citar la legislación autonómica Balear:

“Artículo 35

Plan general

1. Los planes generales, como instrumentos de ordenación integral de su territorio, deben comprender el término municipal completo, clasificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definir los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica, y establecer las previsiones temporales o prioridades para su desarrollo y ejecución, y los plazos y las condiciones para su revisión.

2. Los planes generales deben redactarse de forma ajustada a las determinaciones y directrices que se establezcan en los instrumentos de ordenación territorial y la legislación sectorial.

Artículo 36

Documentación de los planes generales

1. Los planes generales se formalizan mediante los siguientes documentos:

a. La memoria descriptiva y justificativa del plan, con los estudios complementarios, de acuerdo con el contenido establecido en esta ley.

b. Los planos de información y de ordenación urbanística del territorio y, en el caso del suelo urbano, del trazado de las redes básicas de abastecimiento de agua, de suministro de energía eléctrica y eventualmente de gas, de comunicaciones, de telecomunicaciones y de saneamiento y las correspondientes a los otros servicios que se establezcan en el plan.

c. Las normas urbanísticas, que establecen, mediante un texto articulado, las determinaciones que corresponden, en cada clase y categoría de suelo, a este plan. Además de las referidas determinaciones, las normas urbanísticas contienen también ordenanzas de urbanización o de edificación a fin de regular con carácter general los aspectos constructivos, técnicos o similares de las actuaciones de urbanización, edificación, rehabilitación, reforma o uso del suelo.

d. El informe de sostenibilidad económica de las actuaciones previstas, y el orden de prioridades o previsiones temporales de estas actuaciones.

e. La documentación medioambiental que exija la legislación sectorial y, como mínimo, el informe medioambiental.

f. El catálogo de elementos y espacios protegidos.⁴⁵

⁴⁵ Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB), Núm. 43, 29 de marzo de 2014, Fascículo 67 - Sec. I. - Pág. 13221 <http://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2014/43/863513>

Asimismo, se fijan los contenidos específicos de las diferentes memorias, del informe de sostenibilidad ambiental y del informe de sostenibilidad económica y las determinaciones del Plan.

El caso uruguayo (Planes Locales)

Los Planes Locales también son instrumentos de ordenación de un territorio, pero no abarcan toda una jurisdicción departamental, a excepción de Montevideo. Son de ámbitos más reducidos que todo un Departamento, pudiendo abarcar a ciudades o microrregiones.

“Artículo 17. (Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). - Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.”⁴⁶

El artículo 17º de la ley deja abierto dos aspectos fundamentales: el ámbito local de aplicación y además, los contenidos. En versiones anteriores de proyectos de ley se habían establecido con un detalle considerable sus contenidos y estructura. Durante el tratamiento parlamentario se reafirmó la idea de reducir a su mínima expresión sus condicionamientos para evitar interferir con la distribución de competencias constitucional y el grado de autonomía de los gobiernos departamentales.

El desafío técnico consistió en crear maneras de estructurar planes locales según los contextos, tradiciones planificadoras de los diferentes departamentos. En definitiva, se hubo que “inventar” una pieza fundamental que faltaba en la caja de instrumentos de ordenamiento territorial. En general se optó por destacar al Plan Local como el instrumento de planificación más completo, incluyendo la totalidad de la materia (artículo 4º) y la totalidad de las competencias departamentales (artículo 14º)

El Plan local debe contener elementos estratégicos del territorio, lo concerniente a la regulación y a lo normativo.

El Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo podría semejarse a un plan Local a pesar de que abarca todo el departamento. Se define como el conjunto de “normas generales sobre el ordenamiento del territorio departamental, la planificación urbanística y su ejecución, a las que deberán adecuar su actuación las dependencias municipales, las demás entidades públicas en lo que corresponda, los agentes privados, los propietarios de bienes inmuebles y en general las entidades y los habitantes del departamento conforme con las disposiciones constitucionales y legales vigentes y la legislación departamental aplicable”⁴⁷

Esta definición no asegura que el Plan sea un documento que necesariamente dé una respuesta estratégica a las necesidades y responda a un modelo predeterminado, señala que es “un conjunto de normas”, aunque estas normas prefiguren, de alguna manera, cierta visión de cómo realizar el abordaje territorial del departamento. Se centra, en temas específicos como la protección y el posible desarrollo y lo realiza, a modo de ejemplo, a través de definir las próximas unidades de actuación, el desarrollo de áreas de promoción y de grandes proyectos urbanos, de la misma forma que categoriza el suelo, regula el territorio y fija los lineamientos para su preservación.

⁴⁶ Artículo 17. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

⁴⁷ Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo, Decreto Nro. 28.242 Art. 2 Fecha 16/09/1998. Título I, Capítulo I, art. D.2.

La ley deja, en cierta manera, “huérfano” de contenidos al Plan Local (por ejemplo, no dice qué es un Plan Local), cada Intendencia debe “inventar” este instrumento, es como tratar de encontrar qué está faltando en esta caja de herramientas que es el sistema nacional de ordenamiento territorial. Se trata de un vacío que crea serias dificultades a la hora de proceder a su redacción.

4. Planes Parciales

El caso español

El Plan Parcial es el instrumento necesario para la transformación urbanística detallada de un suelo urbanizable de un sector y está subordinado a los Planes Generales o a las Normas Subsidiarias.

De esta manera califican el suelo, regulan usos y parámetros de edificación, fijan la ordenación volumétrica y pueden precisar las características y trazados de las obras de urbanización, estableciendo obligatoriamente las condiciones de gestión y los plazos para su ejecución.

Es un instrumento concreto de una determinada zona con un grado de aproximación y definición mucho mayor que la que se consigue en un Plan General.

Las determinaciones legales y normativas para la formulación de estos planes son muy precisas y exhaustivas, a modo de ejemplo, en el caso de las Islas Baleares, en el Reglamento General de la Ley de Ordenación y Uso de Suelo, para la Isla de Mallorca, establece lo siguiente:

“Artículo 95. Determinaciones relativas a la ejecución del plan.

1. Los planes parciales:

a) Deben determinar el plazo para iniciar y para finalizar la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización que contemplen. Estas previsiones pueden incluir un plan de etapas referido a los distintos ámbitos o sectores del suelo urbanizable.

b) Pueden determinar el sistema de actuación para su ejecución, en el supuesto de que no se haya establecido previamente en el plan general, que podrá ser diferente para cada uno de los ámbitos o sectores de actuación urbanística que, en su caso, delimiten.

c) Deben contener una evaluación económica de la ejecución del plan, teniendo en cuenta el presupuesto estimado de las obras de urbanización, de la implantación de los servicios y de los otros gastos de urbanización, y deben justificar la viabilidad económica de la promoción, mediante la memoria de sostenibilidad económica correspondiente. Esta memoria deberá justificar, en todo caso, el coste público del mantenimiento y la conservación de las infraestructuras y los servicios.

2. Los planes parciales, respecto a las etapas de ejecución que prevean, deberán establecer:

a) Los plazos para iniciar y finalizar la urbanización de cada una de las etapas, así como las otras condiciones de obligado cumplimiento para iniciar cada etapa.

b) Las obras de urbanización que corresponden a cada etapa.

c) Las reservas de suelo para equipamientos comunitarios que deban ponerse en servicio en cada una de las etapas.

d) Los servicios urbanísticos que deban ponerse en servicio para que puedan utilizarse los terrenos que se urbanicen sucesivamente.

e) Los plazos para iniciar y finalizar la edificación.

Subsección 2.ª Documentación de los planes parciales.

Artículo 96. Disposiciones generales.

Los planes parciales se componen formalmente, de acuerdo con el artículo 44 de la LOUS, de los siguientes documentos:

a) La memoria y los estudios justificativos y complementarios.

b) Los planos de información, de ordenación, de proyecto y, en su caso, de detalle de la urbanización.

c) Las normas reguladoras de los parámetros de uso y de edificación del suelo.

d) La evaluación económica de la actuación, y el estudio y la justificación de su viabilidad económica.

e) El presupuesto de las obras y los servicios.

f) El plan de etapas o el plazo para comenzar y terminar la ejecución de las actuaciones de urbanización.

g) La división en unidades de actuación, si procede, y que deban desarrollarse de forma integrada por alguno de los sistemas que determina la LOUS y este Reglamento. Para cada unidad, el plan parcial deberá fijar sus condiciones de urbanización, respetando las condiciones de conexión e integración establecidas por el plan general.

h) La justificación de que se cumplen las determinaciones del planeamiento urbanístico general sobre movilidad sostenible.

i) El informe ambiental, que tendrá el contenido que se defina en la normativa de evaluación ambiental para este tipo de informes, y, en los casos en que proceda, un estudio de evaluación de la movilidad generada. En cualquier caso, se definirán las medidas a adoptar respecto de los grandes centros generadores de movilidad que se prevean.

j) Las determinaciones que garanticen el cumplimiento del derecho a la accesibilidad universal y con condiciones no discriminatorias con la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos de uso público, así como en los edificios de uso residencial y turísticos de acuerdo con la legislación sectorial de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Artículo 97. Contenido de la memoria.

1. La memoria de los planes parciales deberá justificar la adecuación de la ordenación propuesta al plan general que desarrolle y a la información y a los objetivos del plan.

2. La memoria de los planes parciales tendrá que referirse a los siguientes aspectos:

a) Justificación de que su formulación es procedente de acuerdo con el planeamiento general que desarrollan.

b) Información urbanística del ámbito, incluyendo los estudios que sean necesarios, que deberán considerar los aspectos que puedan condicionar la estructura urbanística del territorio y, en todo caso, los siguientes:

1.º Características naturales del territorio: geológicas, topográficas, climáticas, hidrológicas, y otras que puedan ser relevantes en la descripción geográfica del territorio, con indicación de los riesgos naturales y geológicos existentes.

2.º Los usos presentes en el suelo, la vegetación y los elementos a que se refiere el artículo 14 de este Reglamento, con indicación de los que se vean afectados por actuaciones de urbanización, y las edificaciones e infraestructuras existentes.

3.º Estructura de la propiedad del suelo.

c) Objetivos y criterios de la ordenación del ámbito, análisis, si procede, de las alternativas planteadas y descripción y justificación de la propuesta de ordenación y, concretamente, de los aspectos siguientes:

1.º De la adecuación de la ordenación a las determinaciones del plan general para el sector.

2.º De la observancia del objetivo del desarrollo urbanístico sostenible, teniendo en cuenta las conclusiones del informe ambiental que integra la documentación del plan.

3.º De la adecuación de la ordenación, en su caso, a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, y de las afecciones impuestas por la legislación sectorial en su ámbito territorial.

4.º Del cumplimiento de las determinaciones del planeamiento urbanístico general sobre movilidad sostenible, de acuerdo con el estudio de evaluación de la movilidad generada que debe formar parte de la documentación del plan.

5.º De la división en unidades de actuación.

3. En el supuesto de que el plan parcial sea de iniciativa privada, se deberá incorporar a la memoria un anexo que justifique la necesidad de la iniciativa, y su oportunidad y conveniencia con relación a los intereses públicos y privados concurrentes.

Artículo 98. Documentación ambiental y estudio de evaluación de la movilidad generada.

La documentación de los planes parciales deberá incluir la que determine la normativa estatal y autonómica sobre evaluación ambiental de planes y programas, con la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación que establezca el pronunciamiento del órgano ambiental en el procedimiento correspondiente; tendrá que considerar asimismo lo que determina el artículo 14 de este Reglamento y, en los casos en que proceda, un estudio de evaluación de la movilidad generada de acuerdo con la legislación aplicable. En cualquier caso, definirán las medidas a adoptar respecto de los grandes centros generadores de movilidad que se prevean.

Artículo 99. Planos de información.

1. Los planos de información de los planes parciales se elaborarán en base a la información geográfica oficial disponible, se deberán redactar sobre cartografía digital, y tendrán que reflejar la situación y las

determinaciones previstas en el plan general que se desarrolla, el estado de los terrenos en cuanto a la morfología, las construcciones, la vegetación y los usos existentes, y la estructura de la propiedad del suelo.

2. La información sobre la situación y determinaciones previstas en el plan general se deberá reflejar en los planos siguientes, que se tendrán que elaborar, como mínimo, a la escala utilizada en dicho planeamiento general:

a) De situación en relación con la estructura orgánica del plan general.

b) De la ordenación establecida en el plan general para el ámbito territorial incluido en el plan parcial.

3. La información sobre el estado de los terrenos deberá reflejarse en los planos siguientes, elaborados, como mínimo, a escala 1:2.000:

a) Topográfico.

b) Catastral.

c) De usos del suelo y del subsuelo, con indicación de las edificaciones, las infraestructuras y formaciones vegetales y masas arbóreas o arbustivas existentes, señalando, en este último caso, las que se vean afectadas por la actuación de urbanización.

d) Geomorfológico y de áreas de riesgos geológicos y naturales.

e) En su caso, de contaminación de suelos y de ámbitos y de elementos ambientales con valores a preservar.

Artículo 100. Planos de ordenación.

1. Los planos de ordenación de los planes parciales deberán reflejar las determinaciones previstas en los artículos 91 a 94 de este Reglamento. Estos planos se redactarán en base a cartografía digital y a una escala mínima de 1:1.000.

2. Los planes parciales deberán contener, como mínimo, los siguientes planos de ordenación:

a) Zonificación, con asignación detallada de usos y señalando los sistemas urbanísticos.

b) Red viaria, en los que se definan suficientemente los perfiles longitudinales y transversales.

c) Esquema de las redes de suministro de agua, riego e hidrantes para incendio; alcantarillado; distribución de energía eléctrica y alumbrado público.

d) Delimitación de unidades de actuación urbanística, si procede.

e) Plan de etapas, si se prevé más de una etapa en la ejecución del plan.

3. El plan parcial podrá incluir, además, todos los planos que se consideren necesarios para una mejor definición de la ordenación prevista.

4. Todos los planos de ordenación que contengan representación en planta deberán elaborarse sobre cartografía topográfica actualizada, debiendo reflejar la delimitación del sector.

Artículo 101. Normas reguladoras.

Las normas de los planes parciales deberán regular el uso de los terrenos y de las edificaciones públicas y privadas, y tendrán que hacer referencia, como mínimo, a los siguientes aspectos:

a) Calificaciones previstas, con expresión detallada de los usos admitidos y compatibles.

b) Normas de edificación, con referencia a las condiciones comunes en todas las zonas y las normas particulares de cada zona, con previsión de las condiciones de integración paisajística.

c) Instrumentos para desarrollar y ejecutar el plan y determinación del sistema o sistemas de actuación.

Artículo 102. Evaluación económica y plan de etapas.

1. El documento de evaluación económica de la promoción, del que formará parte el presupuesto de las obras de urbanización y de los servicios que prevé el plan, consiste en una estimación del conjunto de gastos que comporta la ejecución del plan, incluidos, si proceden, los que derivan de la ejecución y coste de las infraestructuras y obras a que se refiere el artículo 33.2.c) de la LOUS, y deberá incluir la memoria de sostenibilidad económica correspondiente. Esta memoria debe justificar, en todo caso, el coste público del mantenimiento y conservación de las infraestructuras y servicios.

En el supuesto de que el sistema de actuación previsto sea el de expropiación, la evaluación económica también debe contener el cálculo estimativo del coste de la expropiación.

2. Corresponde al plan de etapas establecer las previsiones temporales de ejecución del plan a que se refiere el artículo 95 de este Reglamento.

Artículo 103. Medidas de accesibilidad universal en la documentación de los planes parciales.

1. En la memoria y en los planos de información de los planes parciales se deberá evaluar y señalar la problemática que las características del terreno presentan para garantizar las condiciones de accesibilidad, para su consideración en el proceso de urbanización, así como las barreras existentes con relación a su integración con el resto de la ciudad para garantizar una accesibilidad externa idónea.

2. En la memoria y en los planos de ordenación se debe justificar en general que se cumplen las condiciones de accesibilidad, especialmente:

a) La identificación de los itinerarios de peatones exentos de barreras arquitectónicas y urbanísticas, asegurando su continuidad mediante pasos de peatones que crucen las calzadas libres de barreras.

b) La acreditación de que todos los equipamientos y servicios de carácter público, y también los edificios de uso residencial y turístico, resultan accesibles de acuerdo con la legislación sectorial.

c) La previsión de la reserva de plazas de aparcamiento accesibles.

3. En las normas que regulen los parámetros de uso y edificación, deberá establecerse la obligación de que los proyectos o actuaciones de urbanización y de edificación cumplan todos los requisitos de accesibilidad, referidos especialmente a:

a) Calles y vías sin escalones o cambios de nivel no accesibles.

b) Anchura suficiente de las aceras.

c) Rebajas en los cruces.

d) Previsión de plazas de aparcamiento accesibles.

e) Acceso adecuado a todas las edificaciones, singularmente a los equipamientos y servicios públicos.

f) Iluminación y señalización adecuada para mejorar la seguridad ciudadana.

4. En general, la documentación que integra los planes parciales deberá procurar introducir medidas que favorezcan el encuentro y las relaciones sociales de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas, atendiendo a las necesidades de los principales colectivos a que se dirigen las mejoras en la accesibilidad, como los de personas mayores o los de personas con discapacidad.

Artículo 104. Catálogo de elementos y espacios protegidos de los planes parciales.

Los planes parciales podrán contener un catálogo de elementos y espacios protegidos cuando el plan general lo exija expresamente para sectores determinados, por su gran extensión o complejidad, o en el supuesto de que el catálogo del plan general vigente no disponga de un grado de detalle suficiente respecto del nuevo sector.⁴⁸

En estas diferentes leyes autonómicas la documentación que componen estos planes suele variar de manera poco sustancial, por ejemplo, en la legislación catalana se establece:

“Artículo 66. Documentación de los planes parciales urbanísticos.

1. Los planes parciales urbanísticos se componen, formalmente, de los documentos siguientes:

a) La memoria, y los estudios justificativos y complementarios.

b) Los planos de información, de ordenación, de proyecto y, si procede, de detalle de la urbanización.

c) Las normas reguladoras de los parámetros de uso y de edificación del suelo.

d) La evaluación económica y financiera, que debe contener el estudio y justificación de su viabilidad y un informe de sostenibilidad económica que pondere el impacto de las actuaciones previstas en las finanzas públicas de las administraciones responsables de la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras y de la implantación y prestación de los servicios necesarios.

e) El presupuesto de las obras y los servicios.

f) El plan de etapas.

g) La división poligonal, si procede.

h) La justificación que se cumplen las determinaciones del planeamiento urbanístico general sobre movilidad sostenible.

i) La documentación medioambiental pertinente y, como mínimo, el informe medioambiental.

j) La justificación que se adecúa al programa de actuación urbanística municipal, si procede.

⁴⁸ CÓDIGO DE URBANISMO DE LAS ISLAS BALEARES § 20 Reglamento general de la Ley de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca, pág. 362 -366.

2. Los planes parciales urbanísticos que se refieran a ámbitos no delimitados previamente como sectores por el planeamiento urbanístico general deben contener una justificación específica de la adecuación de la promoción a lo que establecen los apartados 1.d, 1.e y 8 del artículo 58, y se tienen que promover y tramitar con la denominación de planes parciales urbanísticos de delimitación.⁴⁹

El caso uruguayo

En nuestra ley se define que “Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras.”⁵⁰

Como se aprecia, la definición de este instrumento es tan específica como resumida. Además, continúa con la filosofía adoptada por la ley de no determinar ningún tipo de documentación, determinaciones preceptivas ni obligaciones técnicas para su redacción.

5. Planes Sectoriales

El caso español

Los planes territoriales sectoriales se centran en temas concretos que actúan sobre el territorio. Las legislaciones sectoriales españolas, ya sea sobre las costas, las carreteras, el turismo o las infraestructuras deben ser respetadas por los otros tipos de planes territoriales, incluso por los planes generales, pudiendo ser una limitación vinculante sobre estos últimos. Pueden ser planes referidos a determinadas actividades sectoriales como a territorios generales de carácter inespecíficos como tipos de accidentes geográficos (la costa, cursos de agua, estribaciones montañosas, etc.), infraestructuras materiales (vías de comunicación) o inmateriales (telecomunicaciones). Suelen ser planes que exceden la escala local, a la cual supeditan y condicionan.

“Artículo 18.

1. Los planes territoriales sectoriales contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits, territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial.

2. Los planes territoriales sectoriales tendrán como ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña.

Artículo 19.

1. La aprobación de los planes territoriales sectoriales corresponde al Consejo Ejecutivo.

2. Corresponde a cada departamento:

a) Elaborar los planes territoriales sectoriales de su competencia.

b) Consultar a los organismos adecuados sobre la idoneidad de los planes.

c) Proponer al Consejo Ejecutivo la aprobación de los planes.

⁴⁹ Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Catalunya, Boletín Oficial del Estado (BOE) de 8 de septiembre de 2010, pág. 34.

⁵⁰ Capítulo IV, Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Artículo 20. (Planes Parciales y Planes Sectoriales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). LOTDS N° 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n° 27515.

3. El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas colaborará con el Departamento responsable en la elaboración del plan sectorial y emitirá sobre éste un informe preceptivo.⁵¹

El caso uruguayo

Son los planes que desarrollan un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental (movilidad urbana, saneamiento, etc.) y que están subordinados a un Plan Local determinado.

“Los Planes Sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.”⁵²

Se trata de un instrumento en el que coincide su nombre con el español pero que no concuerda con su definición ni tampoco con su escala de actuación. Los españoles condicionan a los instrumentos locales y los uruguayos están condicionados por estos. Además, en el caso uruguayo, es muy abarcativo lo que hace que su redacción se vuelva muy inespecífica.

6. Programas de Actuación Integrada

El caso español. Programas de Actuación Urbanística. Programas de Actuación Urbanizadora (PAU). El Caso del País Vasco.

“El programa de actuación urbanística (PAU) es un instrumento del planeamiento de desarrollo que recae exclusivamente sobre suelo clasificado de urbanizable no programado⁵³, sin que sea aplicable a otra categoría de suelo. Tiene la finalidad de concretar para los terrenos así clasificados la ordenación establecida en el Plan General.”⁵⁴

Se trata de una herramienta se utiliza para transformar el suelo de una clasificación a otra. Tanto el Ayuntamiento, otras administraciones públicas y agentes privados pueden redactarlos y ejecutarlos, pero siempre bajo la autorización y supervisión del Ayuntamiento y éste, a su vez, por la Comunidad Autónoma.

“Los programas de actuación urbanizadora se implantan para garantizar, con respeto al estatuto de la propiedad en todo caso, el control y dirección del proceso urbanizador por la Administración y la orientación de la misma a los fines del interés general.

De esta manera se reforzará la capacidad municipal para garantizar el cumplimiento de los diferentes deberes y cesiones urbanísticos en sustitución de la concepción de las obras de urbanización como una mera carga para la propiedad del suelo. Mediante este mecanismo, la Administración centrará como objetivo de su actividad la obtención de una ciudad y una infraestructura pública de urbanización de calidad, abandonando su tradicional función tuitiva de los aprovechamientos urbanísticos de los propietarios del suelo a urbanizar.

Función básica del urbanizador habrá de ser la producción de solares y, en su caso, su edificación. Para ello habrá de ser retribuido por quien se beneficia de ello, esto es, la propiedad del suelo que no se constituya en dicho agente y que desee participar en la actividad de transformación urbanística del suelo.

⁵¹ COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUNYA. Código de Urbanismo de Catalunya, Selección y ordenación: Ángel M^a Marinero Peral, Edición actualizada a 21 de septiembre de 2015, Boletín Oficial del Estado.

⁵² Capítulo IV, Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Artículo 19. (Instrumentos Especiales). LOTDS N^o 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n^o 27515.

⁵³ El suelo urbanizable programado no necesita un PAU para su transformación, puede ser transformado por la dotación directa de infraestructuras, equipamientos y servicios, además de la reparcelación de solares. El suelo urbanizable no programado sí necesita de la redacción, aprobación y ejecución de un PAU.

⁵⁴ MELÓN MUÑOZ, Alfonso y otros. Memento Práctico Francis Lefebvre. Urbanismo. 2007. Pág. 519. Ed. Francis Lefebvre.

La propiedad que desee retirarse de este proceso obtendrá el correspondiente justiprecio, y la que participe, en compensación, obtendrá los correspondientes solares, edificaciones o compensaciones en metálico. Así mismo, la incorporación de esta figura permite arbitrar nuevas maneras de relación entre la Administración y la propiedad privada del suelo, especialmente en materia de obtención de los solares que se destinarán, por su calificación, a los usos protegidos por esta ley.

Así mismo, a través de la figura de los programas se fomenta la participación de la iniciativa privada empresarial y profesional como instrumento indispensable para llevar a efecto el interés público en el que se concreta la ejecución temporal de las previsiones de la ordenación urbanística.

En todo caso, la ejecución de la ordenación podrá tener los siguientes modos:

- Mediante actuaciones aisladas tendentes a edificar una sola parcela urbana concreta con un nivel de urbanización suficiente para atender los usos y la edificabilidad urbanística previstos en la ordenación urbanística.
- Mediante actuaciones de dotación tendentes a completar, en situaciones de incremento de edificabilidad urbanística, las cesiones de dotaciones necesarias para garantizar el anterior equilibrio entre usos lucrativos y dotacionales previstos en la ordenación urbanística.
- Mediante actuaciones integradas destinadas a producir uno o más solares mediante la previa o simultánea implantación de los correspondientes servicios e infraestructuras urbanísticas.
- Mediante actuaciones de ejecución de sistemas generales o locales cuando los mismos no figuren incluidos ni adscritos a actuaciones integradas por el sistema de la expropiación forzosa.⁵⁵

Para la transformación de una clasificación de suelo a otra este debe ser urbanizable no programado, de acuerdo a lo establecido en instrumentos de rango superior (planes generales) y siempre de suelo rústico a suelo urbano. Su naturaleza es urbanizadora, es decir proveer de parcelas, dotaciones de infraestructuras y equipamientos y realizar la equidistribución de cargas y beneficios, así como las cesiones obligatorias al Ayuntamiento del Municipio en el que está implantado. Un ejemplo de esto es la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Comunidad Autónoma del País Vasco.

“Artículo 152. Objeto y ámbito.

1. Los programas de actuación urbanizadora regulan y organizan, en su caso por fases, el desarrollo y la ejecución de las actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable sectorizado, estableciendo al efecto:

- a) La identificación de las actuaciones integradas a que se refieran, pudiendo realizar o modificar, en su caso, la delimitación de la unidad o unidades de ejecución que constituyen su objeto.
- b) El régimen de la ejecución pública o privada y su sistema de actuación.
- c) Las determinaciones jurídicas, técnicas y económicas de ejecución de las actuaciones integradas y, en todo caso, la regulación de sus contenidos mínimos.
- d) La totalidad de las obras a realizar y de las cargas de urbanización y la estimación aproximada de su coste.
- e) El programa temporal de ejecución de las obras de urbanización y en su caso de edificación.

2. Los programas de actuación urbanizadora en ningún caso podrán alterar la ordenación estructural ni la ordenación pormenorizada determinadas por el planeamiento correspondiente, sin perjuicio de la posibilidad de modificación de las unidades de ejecución en los términos previstos en esta ley.

3. La aprobación de los programas de actuación deberá ser simultánea o posterior al plan urbanístico que legitime su ejecución y que contenga la ordenación tanto estructural como pormenorizada de la unidad o unidades de ejecución que constituyan el objeto de la programación.

Artículo 153. Contenido técnico-urbanístico.

Los programas de actuación deberán definir las obras de urbanización que deban realizarse, especificando su coste aproximado y cuando menos los siguientes extremos:

- a) Esquema de la urbanización, descrito con el grado de desarrollo propio de un anteproyecto.

⁵⁵ Exposición de Motivos. VIII. I Disposiciones generales. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Comunidad Autónoma del País Vasco. BOE Núm. 266 viernes 4 de noviembre de 2011.

- b) Recursos disponibles para la prestación de los servicios de abastecimiento propios de la urbanización, justificando la viabilidad de su obtención.*
- c) Características básicas de la red de evacuación de aguas, tanto pluviales como fecales, y de su conexión con las redes generales hasta su depuración.*
- d) Capacidad de servicio de la red viaria prevista, incluidos los aparcamientos de vehículos.*
- e) Previsiones sobre la implantación de los restantes servicios propios de la urbanización, incluidos, en su caso, los prestados por redes de telecomunicación o cables para transporte de información o programas de televisión.*
- f) Características de la red de distribución de gas y previsión sobre su conexión a la red general de distribución en función del desarrollo de ésta.*
- g) Conexión e integración adecuada de la urbanización de las actuaciones con las redes de infraestructuras, las comunicaciones y demás servicios.*
- h) Ejecución, en su caso, del suplemento en las infraestructuras y dotaciones públicas que fuera necesario para proporcionar el servicio previsto en la ordenación estructural del plan general.*
- i) Memoria de calidades relativas a las principales obras y elementos de urbanización y, en su caso, edificación a ejecutar.*

Artículo 154. Contenido jurídico-urbanístico.

1. Los programas de actuación urbanizadora deben así mismo regular en todo caso los siguientes extremos:

- a) Concreción del régimen de actuación pública o privada y sistema de actuación.*
- b) Delimitación de las unidades de ejecución que constituyan su objeto o modificación de las existentes en el planeamiento vigente.*
- c) Plazos para la presentación de la propuesta de equidistribución, salvo lo dispuesto en el sistema de expropiación.*
- d) Plazos para la realización de las obras de urbanización, con expresión del calendario de obras de desarrollo de las fases que integran la actuación, y plazos de edificación de los solares resultantes, en su caso.*
- e) Propuesta de localización de los terrenos que deban ser objeto de cesión gratuita al ayuntamiento, libres de gastos de urbanización y de cualquier otra carga en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la ordenación conforme a lo dispuesto en esta ley.*
- f) Programa de realojos, en su caso.*
- g) Plazos de cesión de la obra de urbanización, de los terrenos y, en su caso, los derechos correspondientes a las dotaciones públicas.*

2. En el supuesto de que el sistema de actuación del programa sea el de agente urbanizador, además deberá contener las bases orientativas para la selección del agente urbanizador, la estimación de la totalidad de los gastos que el urbanizador deberá asumir, la valoración de la asunción por el urbanizador de objetivos complementarios a las cargas de urbanización sin repercutirlos a los propietarios afectados, y las garantías mínimas que se exigirán para la presentación de proposiciones de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

Artículo 155. Documentación.

Los programas de actuación contendrán la documentación comprensiva de los contenidos descritos en los artículos anteriores, acompañada al menos de la documentación siguiente:

- a) Memoria justificativa con expresión de la programación de la ejecución.*
- b) Anteproyecto de urbanización.*
- c) Planos de información y de delimitación de las unidades de ejecución que comprendan la actuación.*
- d) Plano parcelario y relación de titulares de los bienes y derechos objeto de la actuación.*
- e) Estudio de viabilidad económico-financiera, con valoración de la totalidad de los bienes y derechos objeto de la actuación.*

Artículo 156. Tramitación de programas de actuación urbanizadora.

1. Los programas de actuación urbanizadora se formularán en cualquier momento tras la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, o bien conjunta o simultáneamente con el mismo.
2. A la vista de la documentación presentada y de los informes técnicos correspondientes, el ayuntamiento acordará la estimación o la denegación de la aprobación inicial del programa en el plazo máximo de un mes.
3. El acuerdo de aprobación inicial conllevará la obligación de publicación del correspondiente anuncio, en el que se contendrán los elementos esenciales de los contenidos del programa en el boletín oficial del territorio histórico por un plazo mínimo de veinte días a los efectos de información pública y para recibir las correspondientes alegaciones. Así mismo, el acuerdo se notificará a los titulares de bienes y derechos afectados por la actuación. El expediente completo podrá ser consultado en las oficinas municipales durante el mencionado plazo de información pública.
4. Recibidas, en su caso, las alegaciones, y a su vista y consideración, el ayuntamiento acordará la aprobación definitiva del programa de actuación urbanizadora en el plazo máximo de dos meses a contar desde la publicación, en el boletín oficial del territorio histórico, del acuerdo de aprobación inicial. Transcurrido este plazo sin haberse dictado la pertinente resolución, se entenderá definitivamente aprobado, siempre y cuando se hubiese concluido el trámite de notificación a los interesados.
5. El acuerdo o el acto presunto de aprobación definitiva del programa de actuación urbanizadora deberá ser publicado en el boletín oficial del territorio histórico con acompañamiento de un extracto de sus contenidos, entre los que se incluirá, como mínimo, la identificación del ámbito, su clasificación y calificación, la edificabilidad urbanística atribuida al ámbito, el sistema de actuación, el presupuesto y la programación de la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.
6. Así mismo, la aprobación definitiva del programa de actuación urbanizadora que prevea su ejecución mediante agente urbanizador determinará el inicio del procedimiento de selección de agentes urbanizadores conforme a lo dispuesto en los artículos 166 y siguientes de esta ley.
7. La aprobación definitiva del programa de actuación urbanizadora supone el establecimiento de las condiciones de desarrollo del ámbito correspondiente.
8. El procedimiento de aprobación del programa de actuación urbanizadora podrá simultanearse con el de aprobación del planeamiento pormenorizado del área o sector en que se ubiquen las unidades de ejecución que constituyen su objeto, en cuyo caso sus determinaciones quedarán sujetas a las adaptaciones o modificaciones precisas, una vez se produzca la aprobación definitiva del mencionado planeamiento pormenorizado.

Artículo 157. Iniciativa en los programas de actuación urbanizadora.

Podrán formular y promover programas de actuación:

- a) Los ayuntamientos o cualquiera de los organismos o entidades de ellos dependientes o de los que formen parte, para la ejecución del planeamiento municipal. Cuando la entidad promotora no cuente con la potestad expropiatoria, se tendrá como administración actuante al ayuntamiento.
- b) La Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para materializar la urbanización o la edificación en los terrenos a que se refiere el artículo 16, y las diputaciones forales en los terrenos a que se refiere el artículo 16.2. Así mismo, esta habilitación será extensible a cualquiera de los organismos o entidades públicos dependientes o adscritos a ellas, con idéntico fin.
- c) Las administraciones públicas en general, para el ejercicio de sus competencias sectoriales mediante la realización de actuaciones integradas.
- d) Las sociedades y entidades privadas participadas por administraciones públicas, para el ejercicio de su objeto social mediante la realización de actuaciones integradas.
- e) Los particulares, sean o no propietarios de los terrenos. Cualquier persona que pretenda elaborar una propuesta de programa de actuación urbanizadora podrá ser autorizada por el ayuntamiento para ocupar temporalmente terrenos a fin de obtener la información precisa, en los términos dispuestos por la legislación expropiatoria. Asimismo, tendrá acceso a la información y documentación que obre en los registros y archivos de las administraciones públicas conforme a la legislación general reguladora de su régimen jurídico y funcionamiento.

Artículo 158. Tramitación de programas de actuación urbanizadora a instancia de parte.

La solicitud de tramitación se formalizará en el registro municipal acompañando como mínimo, en el caso de solicitudes realizadas por personas o entidades ajenas a la Administración, garantía por importe del 1% del coste estimado por el programa para la urbanización del ámbito de la correspondiente actuación

*integrada. Dicha garantía deberá prestarse en cualquiera de las formas admitidas por la legislación en materia de contratación administrativa.*⁵⁶

El PAU se gestiona a través de una Unidad Urbanística Integrada que, a su vez puede dividirse en etapas de actuación para ser manejables y facilitar su operatividad.

El caso uruguayo. Programas de Actuación Integrada (PAI).

En nuestro país, la figura de ordenación similar es el PAI. Su naturaleza también es para transformar un suelo de una categoría a otra. Es el único instrumento de nuestra legislación cuya elaboración y ejecución puede ser realizada por privados.

“Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

- a) La delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a los efectos de su ordenamiento y actuación.*
- b) La programación de la efectiva transformación y ejecución.*
- c) Las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.”*

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia Municipal de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

La Intendencia Municipal podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.

*La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a lo que establezca la Ordenanza Departamental correspondiente.*⁵⁷

En Montevideo, se utilizan incluso con el fin de transformar subcategorías de suelo; por ejemplo, de suelo suburbano no habitacional a suburbano no habitacional intensivo, algo que no obliga la LOTDS.

A diferencia de lo que ocurre en España, la LOTDS trata de ordenar el territorio y no de urbanizar, tal como indicó el Arq. Roberto Villarmarzo en la entrevista realizada, transcrita en el Capítulo IV, apartado 5: *“En cuanto a la legislación española, el caso del Programa de Actuación Urbanística (PAU) se da porque es una legislación de urbanizar, urbanizar y urbanizar, y nosotros lo que planteábamos es urbanizar lo menos posible, tratar de contener las manchas urbanas. Tenemos muy bajas densidades y el suelo rural lo precisamos. Entonces en lugar de llamarlo Programa de Actuación Urbanística, le cambiamos el nombre para que no esté por delante, no se trata de urbanizar y urbanizar.*

Es antiurbanizadora la ley, no es una ley de urbanismo, es una ley de ordenación del territorio.”

7. Proyectos de Urbanización

El caso español

Estos Proyectos están bien determinados en su concepto (son instrumentos de planificación vinculado a la ejecución del ordenamiento) y en su alcance, así como en la documentación que deben contener. Esto se ilustra de manera explícita en la legislación catalana, entre otras.

⁵⁶ COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Sección octava. Programas de actuación urbanizadora. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. BOE Núm. 266 viernes 4 de noviembre de 2011.

⁵⁷ Artículo 21. (Programas de Actuación Integrada) de la LOTDS Nº 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515

“1. Los proyectos de urbanización son proyectos de obras que tienen por finalidad poner en marcha la ejecución material de las determinaciones de los planes de ordenación urbanística municipal y de los planes urbanísticos derivados en los ámbitos de actuación urbanística.

2. Los proyectos de urbanización pueden hacer referencia a todas las obras de urbanización o únicamente a las obras de urbanización básicas, que comprenden las relativas al saneamiento, incluyendo los colectores de aguas pluviales, los colectores de aguas residuales y las actuaciones adecuadas relacionadas con la depuración de aguas residuales; la compactación y la nivelación de terrenos destinados a calles o vías, incluyendo el paso peatonal, y las redes de suministro y distribución de agua, de energía eléctrica y de conexión en las redes de telecomunicaciones. Si el proyecto de urbanización hace referencia sólo a las obras de urbanización básicas, se debe completar posteriormente con uno o diversos proyectos de urbanización complementarios.

3. Los proyectos de urbanización no pueden modificar las determinaciones del planeamiento que ejecutan.

4. La documentación de los proyectos de urbanización debe comprender una memoria descriptiva de las características de las obras, el plano de situación debidamente referenciado y los planos de proyecto y de detalle, el pliego de prescripciones técnicas, las mediciones, los cuadros de precios, el presupuesto y el plan de etapas. Cuando el proyecto de urbanización comprende solamente las obras de urbanización básicas, debe establecer unos criterios y un presupuesto orientativo de las otras obras y gastos de urbanización, sin perjuicio que los proyectos de urbanización complementarios los concreten.”⁵⁸

El caso uruguayo

En la LOTDS uruguayo este instrumento se desarrolla en el artículo 58^o.

Artículo 58. (Proyectos de urbanización y de reparcelación). - Los proyectos de urbanización y reparcelación serán aprobados por la Intendencia Municipal conforme al procedimiento que defina la Ordenanza Departamental.

El proyecto de reparcelación integra el conjunto de predios comprendidos en un perímetro de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de las mismas a los propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia Municipal, en la parte que le corresponde conforme a la presente ley y al instrumento de ordenamiento territorial.

La reparcelación comprende también las compensaciones necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados.

Este tipo de instrumento está situado en la ley dentro de la actuación territorial, con más vinculación a la gestión que a la planificación. De la manera en que se encuentra definido se aprecia que no se trata de ningún proyecto de obras como el caso español sino a la creación de padrones o a la subdivisión de terrenos existentes.

Tampoco se indica los recaudos necesarios ni los procedimientos a realizar para llevar a cabo este tipo de instrumento.

8. Inventarios y catálogos

El caso español

Se consideran como los instrumentos adecuados para la protección, la tutela y la preservación de los bienes inmuebles que son parte de la cultura material de una comunidad, estableciendo y regulando los diferentes grados de protección y los niveles de intervención autorizados.

De esta manera, la Ley respectiva de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias indica que:

⁵⁸ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. Título III. Del Planeamiento Urbanístico. Capítulo I. Figuras del Planeamiento Urbanístico. Artículo 72. Proyectos de Urbanización. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE nº 218, de 8 de septiembre de 2010

“Los ayuntamientos están obligados a incluir en Catálogos elaborados de acuerdo con la legislación urbanística los bienes que, por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural merezcan conservación y defensa, aun cuando no tengan relevancia suficiente para ser declarados BIC59 o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias.”⁶⁰

En este tipo de leyes se incluye la estructura que debe tener el catálogo o inventario, el contenido necesario para que sean elaborados y qué tipos de bienes deben ir en cada categoría preestablecida.

Generalmente, este tipo de instrumentos se terminan materializando en formas de fichas (tipologías, ubicación, historia, singularidades, etc.)

El caso uruguayo

La Ley 18.308 en su artículo 22. (Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios) define que *“Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.*

Éstos se podrán aprobar como documentos independientes o integrados en los otros instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Las Intendencias Municipales mantendrán un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica, así como las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información deberá ser inscripta en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial”

Esta ley define la naturaleza de los catálogos e inventarios, pero no establece cómo deben estructurarse.

Asimismo, al final del artículo 8º de la Ley Nº 18.308, se establece un ámbito de reserva conceptual donde indica que los Gobiernos departamentales pueden encontrar en la ley el ámbito adecuado que sostenga la elaboración de *“otros instrumentos de planificación territorial complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye”⁶¹.*

Esta “aclaración” final del artículo operativiza aquellas cuestiones no previstas específicamente a través de las denominaciones del mismo artículo 8º.

En ambos países son instrumentos muy similares en su esencia.

⁵⁹ Bien de Interés Cultural.

⁶⁰ Artículo 27, Ley 1/2001 de Patrimonio Cultural de Asturias.

⁶¹ Artículo 8º (Tipos de instrumentos) de la LOTDS Nº 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

9. Instrumentos de OT y DS utilizados en España y potencialmente aplicables en Uruguay.

Planes Especiales en España.

En las normas españolas son instrumentos cuyo objetivo es el desarrollo de determinados territorios urbanos y que pueden poseer múltiples y diversos objetivos. Su polifuncionalidad se refleja en su utilización para desarrollar desde determinaciones sobre equipamientos, espacios naturales, comunicaciones, servicios, hasta viviendas sociales, entre otras.

“1. Los planes especiales son instrumentos de planeamiento que pueden ser autónomos, cuando se formulen para el establecimiento de ordenaciones sectoriales, parciales o específicas, o de desarrollo, cuando desarrollen instrumentos de ordenación territorial o planes generales. En el caso de los autónomos, deberán justificar la coherencia de sus determinaciones con las de aquellos planes. Cuando sean planes especiales de desarrollo, deben ajustarse a las previsiones de los planes que desarrollan.

En ningún caso los planes especiales pueden sustituir el plan general municipal en su función de ordenación integral del territorio ni alterar la clasificación del suelo.

2. Sin perjuicio de los que se puedan aprobar en virtud de la legislación sectorial aplicable por razón de la materia, los planes especiales podrán tener por objeto:

- a) La ordenación de elementos o conjuntos protegidos por la legislación sobre patrimonio histórico.*
- b) La protección del paisaje o de las vías de comunicación.*
- c) La protección y la conservación del medio natural y rural.*
- d) El desarrollo y la ejecución de elementos de la estructura general y orgánica.*
- e) Actuaciones urbanísticas de las previstas en el artículo 29 de esta ley.*
- f) Adecuación de las redes de instalaciones a las condiciones histórico-ambientales de los núcleos de población.*
- g) La ordenación de la zona de servicios del puerto de acuerdo con la legislación específica.*
- h) El desarrollo de los ámbitos así previstos en los planes territoriales insulares.*
- i) La ordenación de los asentamientos en el medio rural, de acuerdo con lo señalado en el apartado 2 del artículo 42 de esta ley.*
- j) Planes de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.*
- k) Cualesquiera otras finalidades análogas.*

3. La aprobación de los planes especiales habilita a la administración competente para ejecutar las obras y las instalaciones correspondientes, sin perjuicio de la exigibilidad de las licencias y autorizaciones administrativas que sean preceptivas y de lo que establece la legislación sectorial.

4. Los planes especiales contienen las determinaciones que exigen los instrumentos de ordenación territorial o de planeamiento general correspondiente o, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas a través de una memoria descriptiva y justificativa de la necesidad o conveniencia del plan, desarrolladas en los estudios, los planos de información y de ordenación que corresponda, las normas y los catálogos que procedan. Se incluirá un estudio de evaluación de la movilidad generada que, en su caso, definirá las medidas a adoptar respecto de los grandes centros generadores de movilidad que se prevean, y deben incorporar el informe de sostenibilidad ambiental que regula la normativa sobre evaluación ambiental de planes y programas a menos que, por su específica finalidad y objeto, el órgano ambiental acuerde la exoneración por no tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Respecto de las actuaciones de urbanización que ordenen, deben incorporar un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en funcionamiento y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y la adecuación del suelo destinado a usos productivos.”⁶²

⁶² Título II Planeamiento Urbanístico. Capítulo I Instrumentos. Artículo 45. Planes Especiales. Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB), Núm. 43, 29 de marzo de 2014, Fascículo 67 - Sec. I. - Pág. 13245 <http://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2014/43/863513>.

Planes Especiales de Reforma Interior (PERI)

Son planes que sirven para reconfigurar determinados perímetros que poseen zonas de interés especial, ya sea por la existencia de un Bien de Interés Cultural o porque existen determinados elementos que los caracterizan de manera particular. Los cambios que se pueden plantear no permiten alterar las precisiones de la planificación vigente. Por ejemplo, no está permitido aumentar el aprovechamiento del suelo, pero sí puede trasvasar edificabilidades y alturas, así como volumetrías para lograr un carácter que compatibilice la recuperación y valorización de los bienes o elementos a jerarquizar.

Artículo 83.

1. Los Planes Especiales de reforma interior en suelo urbano podrán tener por objeto las siguientes finalidades:

a) Llevar a cabo actuaciones aisladas que, conservando la estructura de la ordenación anterior, se encaminen a la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos u otros análogos.

b) Con los fines señalados en el párrafo anterior podrán realizar asimismo operaciones integradas de reforma interior.

2. Si las operaciones de reforma a las que se refieren los apartados a) y b) de este artículo estuvieran previstas en el Plan General, habrán de ajustarse a sus determinaciones.

3. Cuando se trate de operaciones de reforma interior no previstas en el Plan General, el Plan Especial no podrá modificar la estructura fundamental de aquél, lo que se acreditará con un estudio justificativo en el que se demostrará su necesidad o conveniencia, su coherencia con el Plan General y la incidencia sobre el mismo.

4. Los Planes Especiales de reforma interior deberán contener un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de su ejecución, justificando la existencia de medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de las medidas precisas que garanticen la defensa de los intereses de la población afectada.

Artículo 84.

1. Los Planes Especiales de reforma interior, a que se refiere el número 1.a) del artículo precedente, se elaborarán con el grado de precisión correspondiente a los Planes Parciales en lo que se refiere a las actividades y determinaciones que constituyen sus fines; incorporarán la previsión de obras a realizar; determinarán igualmente el sistema de actuación aplicable cuando la naturaleza de aquellas obras requiera su ejecución a través de alguno de los sistemas previstos en la Ley, delimitándose en tal caso la unidad de actuación.

2. Si el Plan Especial se limitase a una actuación aislada que no exigiese la delimitación de una unidad de actuación, se preverá, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134.2 de la Ley del Suelo, la expropiación forzosa de los terrenos que sean necesarios.

3. Los criterios contenidos en el presente artículo serán de aplicación a los Planes especiales de saneamiento a que se refiere el artículo 24 de la Ley del Suelo.

Artículo 85.

1. Los Planes Especiales de reforma interior, a que se refiere el número 1 del artículo 83 de este Reglamento, contendrán aquellas determinaciones y documentos de los Planes Parciales que sean adecuados a los fines que persigan, a las características de las operaciones previstas y a los usos que se asignen al suelo y, como mínimo, los previstos en el artículo 45 de este Reglamento, salvo que alguno de ellos fuera innecesario por no guardar relación con la reforma. También expresarán el resultado del trámite de participación pública en el proceso de elaboración del Plan.

2. Además, dichos Planes Especiales delimitarán los polígonos o unidades de actuación correspondientes, pudiendo determinar el sistema o sistemas de actuación aplicables a cada uno de ellos.⁶³

⁶³ Capítulo IX. De los Planes Especiales. Sección 4. De las Particularidades de los Planes Especiales de Reforma Interior y de Saneamiento. Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento del Planeamiento Urbanístico.

“1. Los Planes Especiales de Reforma Interior, en desarrollo de las determinaciones del planeamiento general, tienen por objeto la ejecución de operaciones integradas de reforma interior, así como para la descongestión del suelo urbano, actuaciones de renovación urbana, la mejora de las condiciones de habitabilidad, la rehabilitación, la creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, resolución de problemas de circulación y otros fines análogos.

2. Los Planes Especiales de Reforma Interior contendrán las determinaciones adecuadas a su finalidad, además, cuando no estuviera establecida una ordenación detallada o fuera necesario modificar la ya establecida, podrán incluir las determinaciones de carácter específico señaladas para el suelo urbano, excepto que alguno de ellos no fuera necesario por no guardar relación con la reforma. Cuando se trate de operaciones de reforma interior no previstas en el planeamiento general, el Plan Especial acompañará un estudio que justifique su necesidad o conveniencia, su coherencia con el planeamiento general y su incidencia sobre el mismo.”⁶⁴

Planes Especiales en Uruguay

La LOTDS los nombra de manera muy específica en su capítulo 50 para reordenar loteamientos sin desarrollo urbano ni infraestructuras en la faja de defensa de costas, nada más No se trata de instrumentos que se desarrollen para otros tipos de suelo ni características más generales.

Estudios de Detalle (ED)

“Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, y para ello podrán:

a) Establecer, en desarrollo de los objetivos definidos por los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Parciales de Ordenación o Planes Especiales, la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público.

b) Fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario, y reajustarlas, así como las determinaciones de ordenación referidas en la letra anterior, en caso de que estén establecidas en dichos instrumentos de planeamiento.

2. Los Estudios de Detalle en ningún caso pueden:

a) Modificar el uso urbanístico del suelo, fuera de los límites del apartado anterior.

b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico.

c) Suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie.

d) Alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes.”⁶⁵

A modo ilustrativo, véase la escasa diferencia existente con este otro texto de una ley similar de otra Comunidad Autónoma.

“1. Los estudios de detalle tienen por objeto, cuando sea necesario, completar o, en su caso, adaptar las determinaciones de la ordenación detallada del suelo urbano y urbanizable, y al efecto podrán prever o reajustar, según los casos:

a) La adaptación y el reajuste de alineaciones y rasantes señaladas en el planeamiento urbanístico, con las condiciones que este fije y siempre que no se disminuyan las superficies destinadas a viario o a espacios libres.

b) La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del plan.

⁶⁴ Artículo 69 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, del Principado de Asturias.

⁶⁵ Artículo 15. Sección 2ª. Planes de Desarrollo. Capítulo II. Los instrumentos de planeamiento. Sección 1ª. Planeamiento general. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Boletín de la Junta de Andalucía (BOJA), núm. 154, de 31 de diciembre de 2002. BOE núm. 12, de 14 de enero de 2003. Referencia: BOE-A-2003-811. Texto Consolidado. Última modificación: 14 de agosto de 2015.

*2. Los estudios de detalle deben respetar las determinaciones del planeamiento urbanístico de superior jerarquía, sin que puedan alterar el aprovechamiento, el uso, las alturas máximas prevista y la densidad que corresponda a los terrenos comprendidos en su ámbito. En ningún caso pueden ocasionar perjuicio ni alterar las condiciones de ordenación de los predios colindantes.*⁶⁶

Los estudios de detalle son instrumentos muy prácticos a la hora de afrontar disfunciones en el planeamiento en temas de alineaciones, alturas u ocupación del suelo. Se dan siempre en un contexto que no permite la variación de estos parámetros preestablecidos, pero sí la transferencia volumétrica dentro de la misma parcela.

En nuestro país sería un instrumento de gran ayuda para corregir este tipo de contradicciones de pequeña escala que ocurren en el suelo urbano (retiros de predios esquinas que no dejan edificable los padrones o alturas incongruentes para la utilización de terrenos)

Planes de Sectorización.

En la legislación española se entiende por suelo no sectorizado aquel que no está pensado para ser transformado a corto plazo ya que no está delimitado en sectores, pueden no poseer vías de comunicaciones internas ni las infraestructuras necesarias como agua o electricidad, entre otras.

Es decir, sirve para programar la transformación de un suelo a largo plazo produciendo cambios justificados al PGOU. Transforma un suelo que no tiene una planificación inmediata a uno que sí la tiene (suelo sectorizado) para realizar su ejecución y poder urbanizarlo.

Se utiliza para completar la ordenación estructurante establecida en el Plan General para suelos urbanizables no sectorizados.

Es un instrumento que se utiliza en determinadas comunidades autónomas como la de Madrid, Navarra, País Vasco, Andalucía, La Rioja y Galicia.

Estos planes deben justificar los procesos de ocupación y utilización de los terrenos, así como será su evolución en el futuro.

“1. Los Planes de Sectorización tienen por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los Planes Generales de Ordenación Urbanística y complementando la ordenación establecida por éstos.

2. Este cambio de categoría del suelo urbanizable deberá justificarse expresamente en una nueva apreciación de los procesos de ocupación y utilización del suelo y su previsible evolución en el medio plazo, teniendo en cuenta la evolución desde la aprobación del correspondiente Plan General de Ordenación Urbanística, el modelo de desarrollo urbano por éste adoptado, el grado de ejecución de los sectores delimitados por él y los criterios que el mismo establezca al efecto.

3. El Plan de Sectorización valorará la ordenación que en él se contenga en razón de:

a) La coherencia de sus determinaciones con las estrategias globales regionales y municipales para la utilización racional y sostenible del suelo.

b) La viabilidad de la transformación de los terrenos según su adecuación al modelo de crecimiento urbano y de las condiciones y previsiones para proceder a la sectorización.

c) La integración de la nueva propuesta respecto de la ordenación estructural establecida por el Plan General de Ordenación Urbanística.

4. Sin perjuicio del desarrollo reglamentario de la presente Ley, el Plan de Sectorización tendrá el siguiente contenido sustantivo:

⁶⁶Título II Planeamiento Urbanístico. Capítulo I Instrumentos. Artículo 46. Estudios de Detalle. Butlletí Oficial de les Illes Balears (BOIB), Núm. 43, 29 de marzo de 2014, Fascículo 67 - Sec. I. - Pág. 13245 <http://www.caib.es/eboibfront/pdf/es/2014/43/863513>.

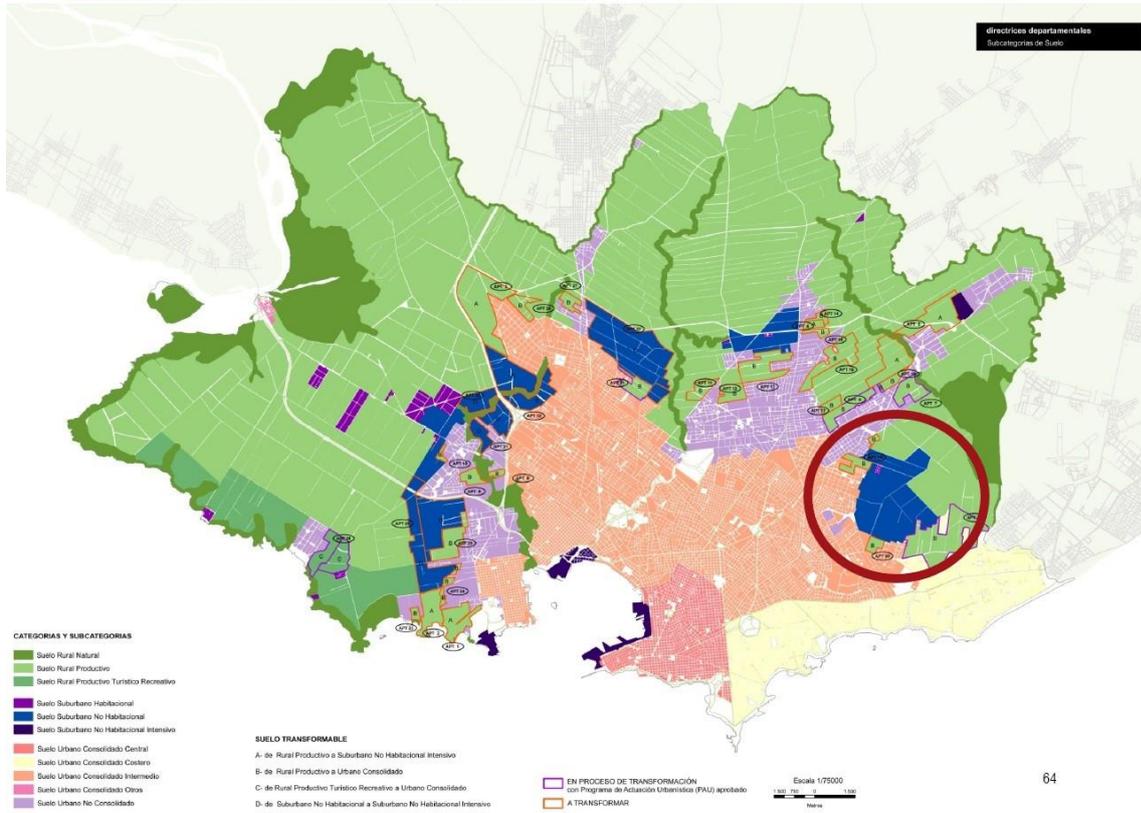
- a) *La delimitación del sector o sectores que serán objeto de transformación, según los criterios básicos que se contengan en el Plan General de Ordenación Urbanística, que incorporará los sistemas generales incluidos o adscritos con objeto de garantizar la integración de la actuación en la estructura general municipal y, en su caso, supramunicipal, así como las determinaciones relativas a la definición del aprovechamiento medio, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1 A) f) de esta Ley.*
- b) *La previsión para viviendas de protección oficial y otros regímenes de protección pública en los supuestos comprendidos en el artículo 10.1 de esta Ley.*
- c) *Las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada propias de los Planes Generales de Ordenación Urbanística para el suelo urbanizable sectorizado o, en su caso, ordenado.*
- d) *Las determinaciones relativas a la organización de su gestión y, en especial, las condiciones de plazos de ordenación y ejecución establecidas en el artículo 18.2 de esta Ley.*
- e) *(Suprimida)*
- f) *Las certificaciones técnicas de los órganos competentes respecto de la suficiencia de las infraestructuras, servicios, dotaciones y equipamientos para garantizar los servicios públicos que la propuesta demande y la ejecución, mejora o reforzamiento de las redes de infraestructuras exteriores afectadas por la nueva actuación.*
5. *El transcurso de los plazos máximos contemplados para el cumplimiento de las correspondientes actuaciones habilitará al municipio para:*
- a) *Prorrogar de forma justificada los plazos previstos para su ordenación y ejecución, previo informe de la Consejería competente en materia de urbanismo.*
- b) *Proceder a la expropiación de los terrenos para restituirlos al estado físico y jurídico en el que se encontraban o para proseguir su transformación, en todo caso con pérdida de la fianza prestada⁶⁷*

En Uruguay no existe un tipo de instrumento similar, pero se considera que es posible crear una herramienta de naturaleza similar para múltiples casos que se dan en suelos de nuestro país.

Existen suelos categorizados como urbanos o suburbanos que aún no tienen las infraestructuras consolidadas y que las afectaciones existentes para la apertura de calles son muy antiguas o precarias.

Un caso posible en Montevideo, a modo de ejemplo, puede ser el suelo suburbano no habitacional situado al este de Montevideo, entre los bañados de Carrasco, la usina de Felipe Cardoso y el suelo urbano no consolidado, sobre Camino Maldonado.

⁶⁷ Artículo 12. Subsección 2ª. Otros instrumentos de planeamiento general. Capítulo II. Los instrumentos de planeamiento. Sección 1ª. Planeamiento general. Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Boletín de la Junta de Andalucía (BOJA), núm. 154, de 31 de diciembre de 2002. BOE núm. 12, de 14 de enero de 2003. Referencia: BOE-A-2003-811. Texto Consolidado. Última modificación: 14 de agosto de 2015.



Es un suelo categorizado como suburbano no habitacional, para uso industrial y logístico, pero se encuentra desestructurado y con afectaciones realizadas hace muchas décadas y que nunca se concretaron. Por esta razón, se entiende que es posible crear un tipo de instrumento con la misma funcionalidad que el Plan de Sectorización para conducir la transformación efectiva de este tipo de ejemplos.

10. Ejemplo de organización administrativa de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Illes Balears.

Como complemento de este capítulo, se expone, a modo ilustrativo, el ejemplo particular de cómo se organiza un caso particular de ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas.

Como ya se indicó en la presentación del tema de la tesis, en las Islas Baleares, a semejanza de las Canarias, la estructura política y territorial del archipiélago difiere en algunos aspectos del resto del país.

En este caso, existe una escala intermedia de gobierno situada entre la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos: es la de los Consejos Insulares. Gobiernan sobre su territorio y lo estructuran. De esta forma redactan su propio Plan Territorial Insular que es la base de todos los PGOUs de los ayuntamientos, en cierta manera los orienta y los determina, sobre todo en lo que se refiere al suelo rústico.

Estos organismos tienen una similitud más próxima a nuestras intendencias que la Comunidad Autónoma.

A continuación, se presenta cómo se organiza las diferentes competencias de los organismos que rigen las islas y sus potestades a nivel territorial.

El órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma de Illes Balears es el Consell Interinsular con sede en Palma de Mallorca. Es el órgano legislativo del gobierno autonómico y es quien elige a su Presidente; a su vez, éste es quien forma su equipo de gobierno.

El Consell Interinsular aprueba por mayoría las leyes e instrumentos de ordenamiento territorial que rigen en las islas. Las más importantes son la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Disciplina Urbanística, que regirá para toda la policía territorial, que ejercen los organismos de cada isla, la Ley de Edificios e Instalaciones, que fija los criterios con los que los ayuntamientos otorgan las licencias de construcción y de actividades, la Ley de Suelo Rústico que pauta las características con que los organismos insulares establecen su política en el suelo rural, la Ley de Sustitución del Planeamiento Municipal que se aplica cuando la planificación de los ayuntamientos es insuficiente o no se corresponde con la normativa autonómica, las Directrices de Ordenamiento Territorial, que orientan la redacción de la normativa subautonómica, la Ley de Régimen Urbanístico de Áreas de Especial Protección, la Ley de Supresión de Barreras Arquitectónicas, la Ley de Adecuación de Redes a Condiciones Histórico-Ambientales, el Decreto de Recepción de Urbanizaciones por parte de los Ayuntamientos y el Código Urbanístico de las Islas Baleares.

Como se aprecia, las normas aprobadas establecen el marco y las reglas con el que deben trabajar los organismos autonómicos y subautonómicos en temas territoriales.

Órgano de Gobierno autonómico:	Consell Interinsular
Definición:	Órgano legislativo, elige a su Presidente y equipo de gobierno.
Leyes de ordenamiento territorial e instrumentos del Consell Interinsular:	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ordenamiento Territorial. • Ley de Disciplina Urbanística. • Ley de Edificios e Instalaciones. • Ley de Suelo Rústico. • Ley de Sustitución Del Planeamiento Municipal. • Directrices de Ordenamiento Territorial. • Ley de Régimen Urbanístico De Áreas De Especial Protección. • Ley de Supresión de Barreras Arquitectónicas. • Ley de Adecuación de Redes a Condiciones Histórico-Ambientales. • Decreto de Recepción de Urbanizaciones por parte de los Ayuntamientos. • Código Urbanístico de las Islas Baleares.

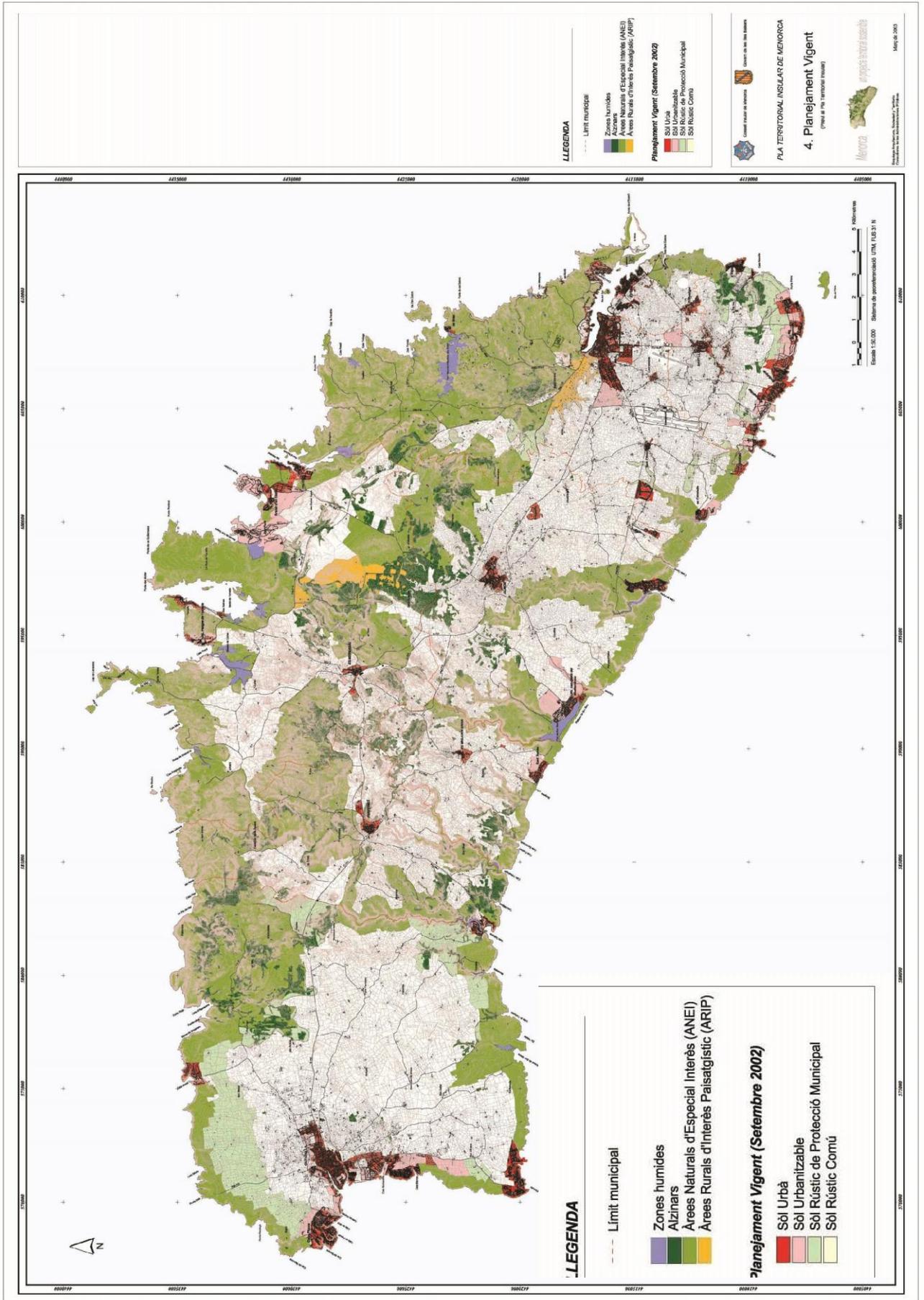
Paralelamente existen los órganos de gobierno subautonómico y supralocal que rigen y estructuran las decisiones que se llevan a cabo en cada una de las islas, los ya nombrados consells insulares. Cada isla tiene su propio órgano legislativo de gobierno, existen cuatro consells insulares: el de Mallorca, el de Menorca, el de Ibiza y el de Formentera.

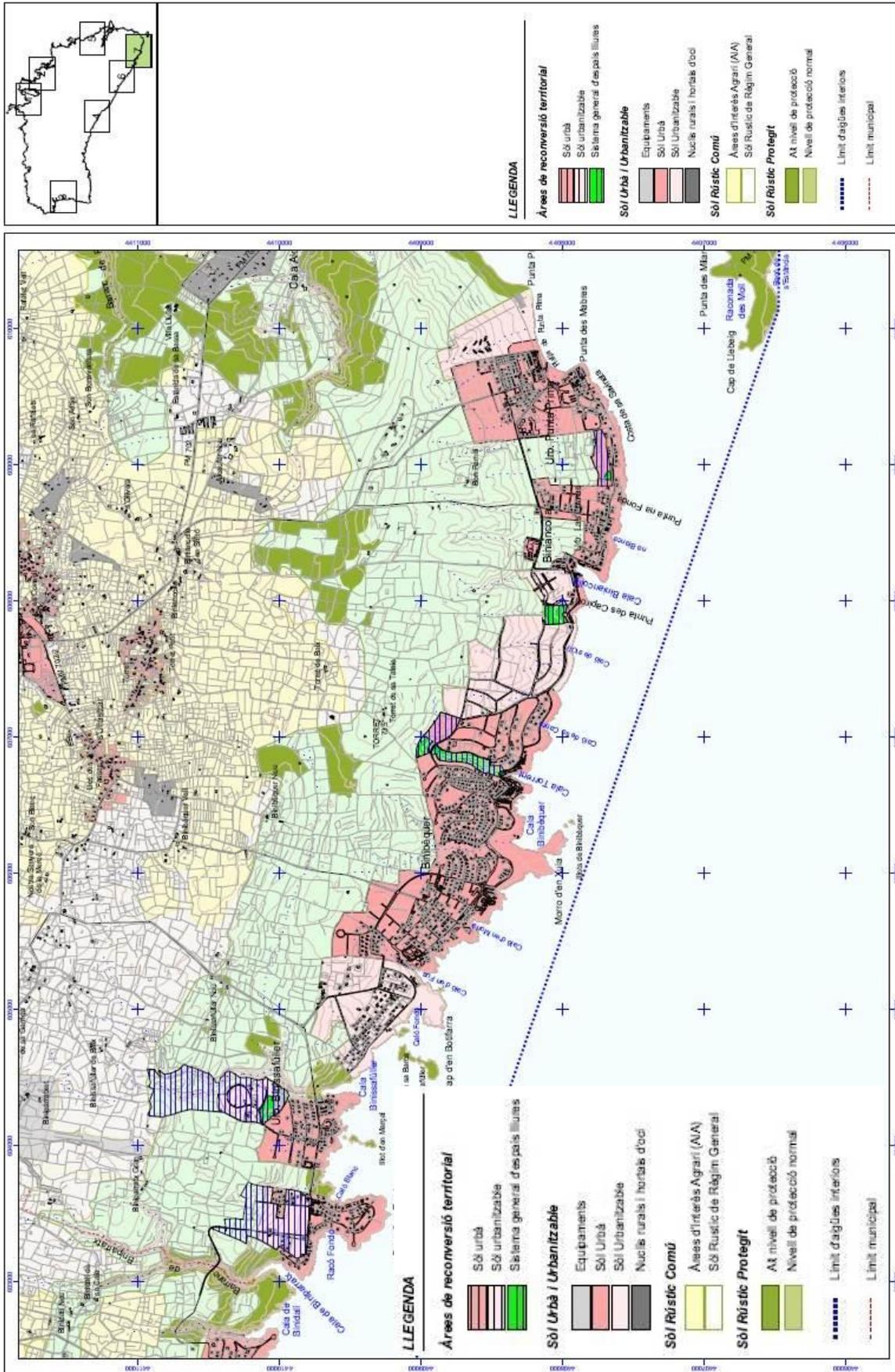
En materias del territorio, cada Consell redacta su Plan Territorial Insular que define la calificación de las áreas sustraídas al desarrollo urbano; por ejemplo, el Consell Insular de Menorca define las áreas de desarrollo urbano, los sistemas de asentamientos, las prescripciones de uso, los criterios de crecimiento y de sostenibilidad ambiental, su propia clasificación de suelo rústico, las áreas naturales, las de protección, las de especial interés, las de interés paisajístico, las de protección de riesgos, las de interés agrario, las de transición entre suelo urbano y suelo rústico, el suelo rústico general, la protección patrimonial y el sistema de infraestructuras y equipamientos. Además, pueden ejercer la disciplina urbanística junto con los ayuntamientos, como es el caso del suelo rústico de la isla de Menorca.

Órganos de Gobierno supralocal:	El Consell Insular de Mallorca. El Consell Insular de Menorca. El Consell Insular de Eivissa. El Consell Insular de Formentera.
------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Cada Consell Insular redacta el Plan Territorial Insular de su isla que define :

Áreas de desarrollo urbano.
 Sistemas de asentamientos.
 Prescripciones de uso.
 Criterios de crecimiento, de sostenibilidad ambiental, etc.
 Su clasificación propia de suelo rústico:
 Áreas Naturales de Alto Nivel de Protección.
 Áreas Naturales de Protección.
 Áreas Naturales de Especial Interés.
 Áreas Rurales de Interés Paisajístico.
 Áreas de Protección de riesgos.
 Áreas de Interés Agrario.
 Areas de Transición.
 Suelo Rústico General.
 La protección patrimonial.
 El sistema de infraestructuras y equipamientos.





0 200 400 600 800 1000 m

7

Sistema UTM: FUS 31 - N

Escala 1:25.000

Modificació: Nov-05

Signes convencionals

- Carreteres i carrers
- Canals
- Corbes de nivell
- Estació
- Límit municipal

PLA TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA

Àrees de reconversió territorial

Menorca

Consell Insular de Menorca

Govern de les Illes Balears

Servici Territorial de Planejació i Seguretat del Pla Territorial Insular de Menorca

Servici Territorial d'Urbanisme del Departament del Consell Insular de Menorca

Por otra parte, el ordenamiento territorial a escala local está en manos de los ayuntamientos que son quienes ordenan, regulan y gestionan el territorio de manera detallada a través de diversos instrumentos de planificación urbanística específicos y aplican la correspondiente disciplina urbanística de policía territorial, en el marco de la ley autonómica correspondiente.

Ordenamiento territorial a escala local, los Ayuntamientos:	Ordenan, regulan y gestionan su territorio municipal.
	Aplican la correspondiente disciplina urbanística de policía territorial en su territorio municipal.

El documento de mayor importancia que redactan por los Ayuntamientos de la isla es el Plan General de Ordenación Urbana que define la estructura general del suelo, delimita sectores e incluye los planes menores a desarrollar, clasifica el suelo en las correspondientes categorías básicas (urbano, urbanizable, no urbanizable o rústico) que se asemejan a los Planes Locales de Uruguay, aunque poseen mayor definición que éstos. El PGOU califica cada tipo de suelo (por ejemplo: Casco Antiguo, Manzanas Vivienda Unifamiliar Pareada, Solares con Proyecto Especial, etc.), define la estructura viaria y su jerarquización y cómo debe implementarse los tejidos nuevos, diseña el sistema de equipamientos, establece el sistema de espacios libres, establece cuales son las Unidades de Actuación a desarrollar. Estos planes están compuestos, básicamente, por una Memoria descriptiva y justificativa, los planos de información, los planos de ordenación (incluidos, entre otros, planos de clasificación y calificación de suelos, plano de emplazamiento de planes especiales, parciales y otros, el trazado de redes y servicios), normas, informe de sostenibilidad económica, la documentación ambiental, los catálogos y la memoria de gestión.

Otro instrumento que redactan los ayuntamientos son los Planes Parciales. Estos planes fijan la ordenación detallada de un sector apto para urbanizar y se componen de memorias, planos de información, ordenación, proyectos, y detalles de urbanización, normas, evaluación económica y financiera, presupuestos de obras y servicios y plan de etapas, división del sector en polígonos de actuación, justificación del cumplimiento del Plan General, justificación del cumplimiento de los Programas de Actuación Urbanística indicados en el Plan General y la documentación ambiental.

Los Programas de Actuación Urbana regulan los procesos de gestión, urbanización y edificación y se componen del anteproyecto de Urbanización, el cálculo de los recursos disponibles y viabilidad, las redes y servicios, el trazado de calles, el régimen y sistema de actuación (público, privado), las unidades de ejecución, la equidistribución de cargas y beneficios, el calendario de obras y los terrenos de cesión gratuita al Ayuntamiento.

El Plan Especial completa, desarrolla o modifica el Plan General. Es una herramienta flexible, útil para eliminar contradicciones, resolver problemas que el Plan General no tuvo en cuenta y ordenar sectores sobrevenidamente imprevistos. Se ocupan de resolver densidades, recuperar barrios o preservar el patrimonio. Como ya se ha indicado, entre los diferentes tipos destacan los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) que ordenan zonas que el Plan General ha omitido, sin poder contradecir sus estipulaciones ni lineamientos ni aumentar aprovechamientos.

Los Estudios de Detalle completan y adaptan el Plan General en casos excepcionales de rasantes, alineaciones y volúmenes, sin contradecirlo ni aumentar aprovechamientos.

Los catálogos e Inventarios de bienes protegidos identifican y determinan el régimen de preservación.

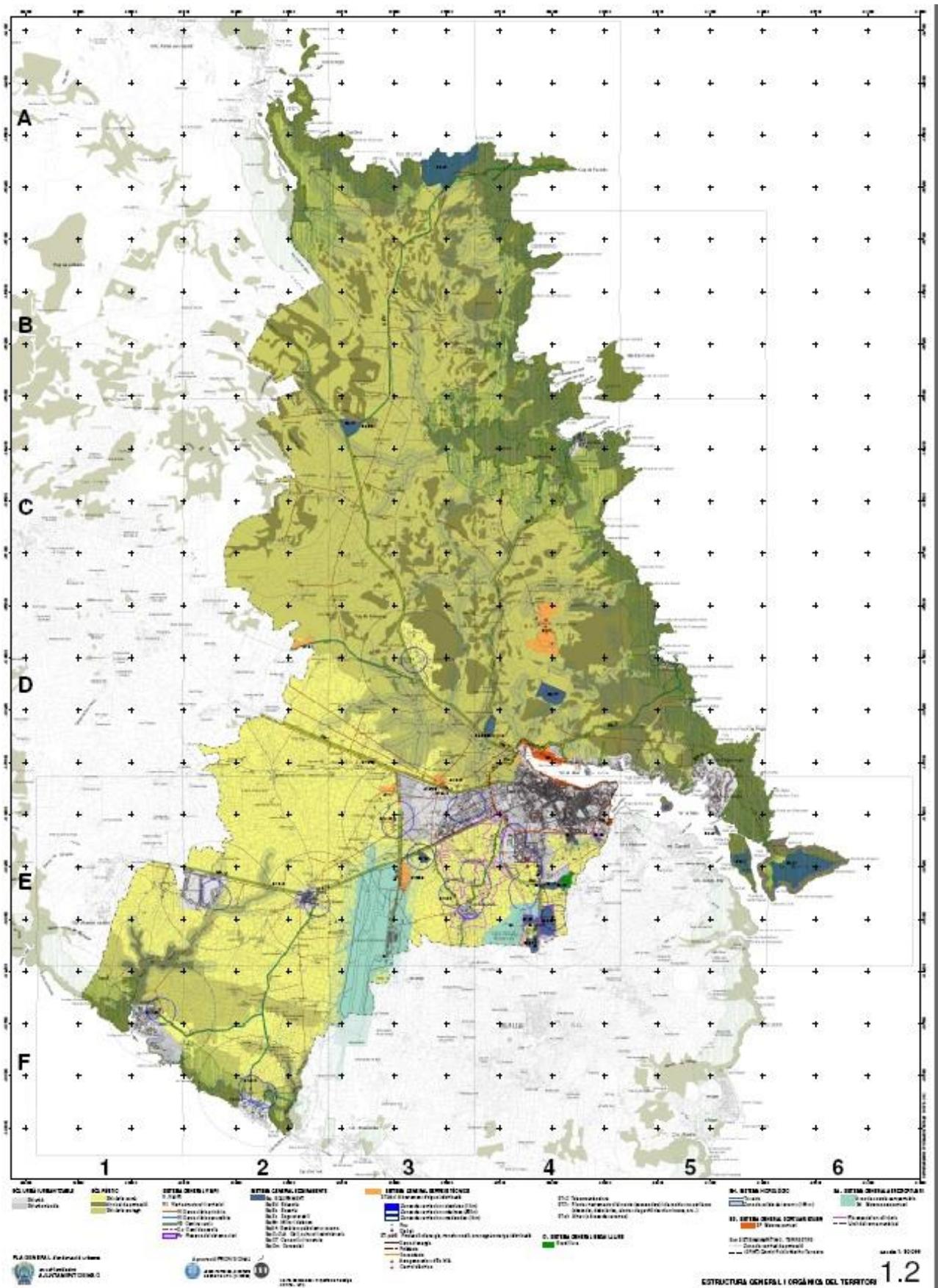
Entre éstos, están los catálogos de edificios fuera de ordenación que identifican aquellas construcciones que no se adaptan al nuevo planeamiento y fijan qué tipo de actuaciones se puede hacer sobre las mismas.

Sin ser el Plan General, el resto de los instrumentos pueden ser desarrollados tanto por agentes públicos como privados.

Para finalizar, cabe señalar que estos instrumentos deben enfrentar las diferentes etapas de participación pública establecidas. Una vez que recibe la primera aprobación, por parte del Consistorio Municipal, debe realizarse una exposición pública durante un período de tiempo fijado por ley donde se recogen todas las alegaciones. Seguidamente, se eleva a los organismos técnicos autonómicos para que indiquen la subsanación de las deficiencias detectadas, tanto formales como de contenido. Una vez aprobado por el Gobierno Autonómico se hace una segunda exposición pública donde se recogen nuevas alegaciones ciudadanas. Cuando éstas son resueltas, y sin que se hayan presentado denuncias ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o que éste ya haya dictado las sentencias confirmatorias del instrumento necesarias, se vota nuevamente en el Consistorio y recibe una segunda aprobación que es definitiva por parte de este.

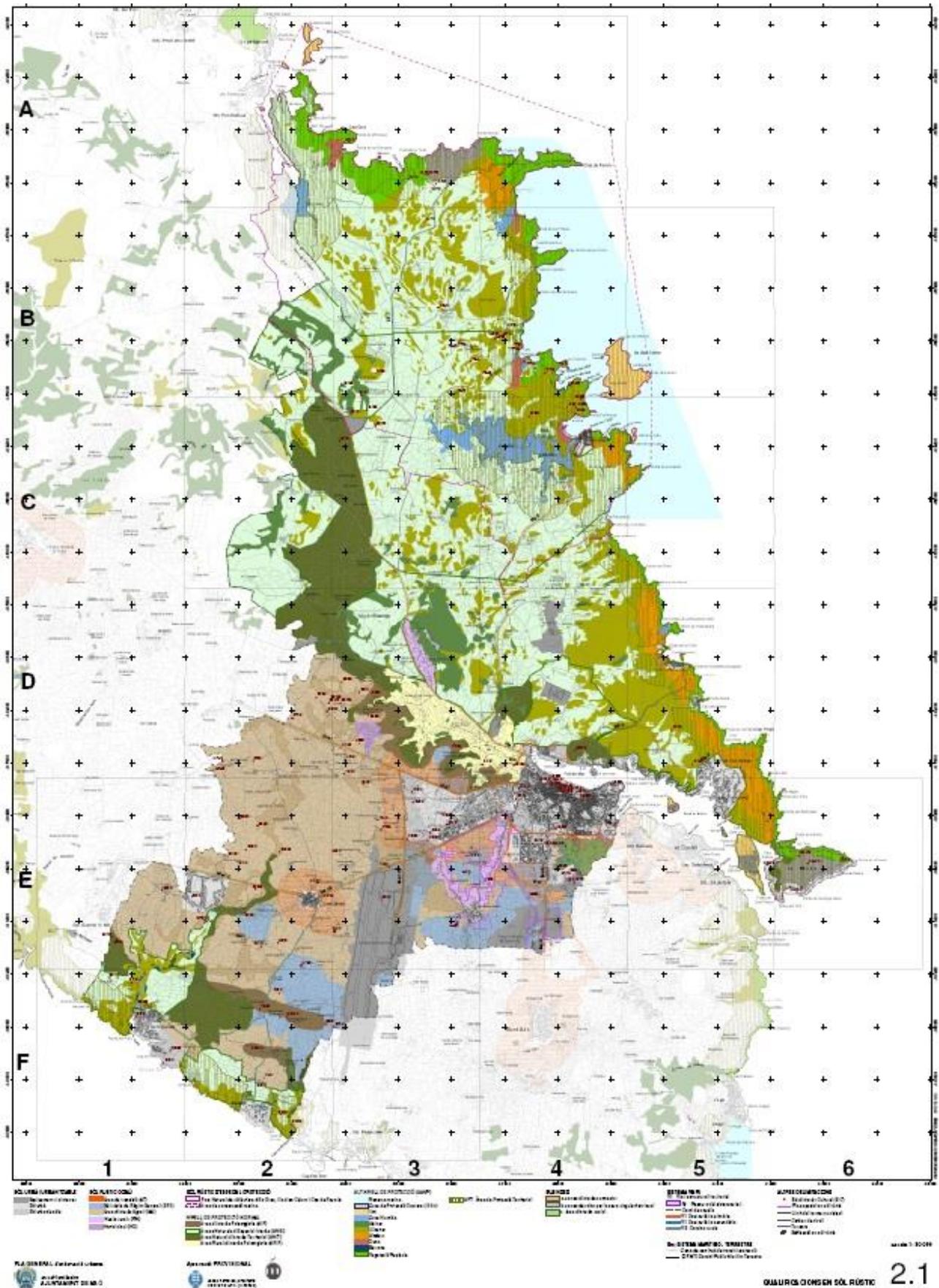
Instrumentos de los Ayuntamientos:

	Cometidos	<ul style="list-style-type: none"> • Define la estructura general del suelo. • Clasifica el suelo en las correspondientes categorías básicas: Urbano, Urbanizable, Rústico o No Urbanizable. • Califica cada tipo de suelo (por ejemplo: Casco Antiguo, Manzanas Vivienda Unifamiliar Pareada, Solares con Proyecto Especial, etc.) • Define la estructura viaria y su jerarquización. • Diseña el sistema de equipamientos. • Establece el sistema de espacios libres. • Establece cuales son las Unidades de Actuación a desarrollar.
Plan General de Ordenación Urbana:	Componentes	<ul style="list-style-type: none"> • Memoria descriptiva y justificativa. • Planos de información. • Planos de ordenación (entre otros, planos de clasificación y calificación de suelos, plano de emplazamiento de planes especiales, parciales y otros, el trazado de redes y servicios) • Normas • Informe de sostenibilidad económica. • Documentación ambiental • Catálogos. • Gestión.



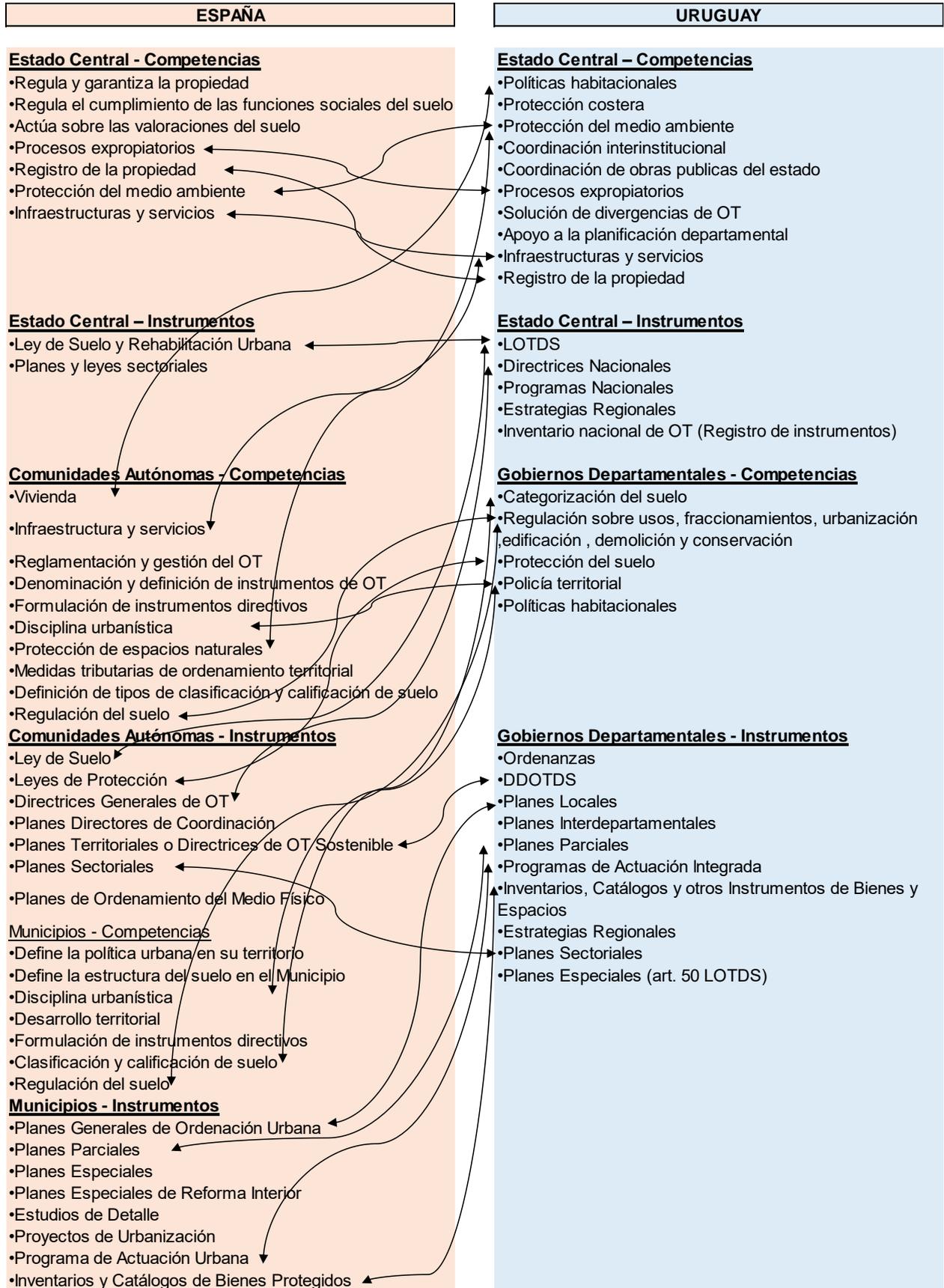
70

70 PARCERISA, Arq. Josep. Ajuntament de Maó. Pla General de Ordenació Urbana de Maó. Estructura general i orgánica del territorio. 1.2. Para ver este plano y el siguiente a escala original digirse a : [http://www.ajmao.org/WebEditor/Pagines/file/PlaGeneral2012/PLANOLS%20NORMATIUS/1.2_Estructura a%20General%20i%20Org%C3%A0nica%20del%20Territori.pdf](http://www.ajmao.org/WebEditor/Pagines/file/PlaGeneral2012/PLANOLS%20NORMATIUS/1.2_Estructura%20General%20i%20Org%C3%A0nica%20del%20Territori.pdf)



71 PARCERISA, Arq. Josep. Ajuntament de Maó. Plá General de Ordenació Urbana de Maó. Qualificacions en sòl rústic. 2.1.

CUADRO COMPARATIVO DE COMPETENCIAS E INSTRUMENTOS DE OT



Este cuadro comparativo refleja las dificultades de establecer analogías debido a los distintos niveles de gobierno en ambos países.

CUADRO COMPARATIVO DE SIMILITUDES Y DIFERENCIAS	
Referencias: Semejanzas, Diferencias y Ausencias	
ESPAÑA	URUGUAY
El ordenamiento territorial es de interés general (art. 2).	
Ejercicio de competencias descentralizadas	
El desarrollo sostenible tiene carácter estructurante.	
Derechos y obligaciones del ciudadano.	
Define el reparto equitativo de cargas y beneficios.	
El OT debe ser sometido a la participación ciudadana.	
"Clasificación de suelo"	"Categorización de suelo"
"Calificación de suelo"	Parámetros de edificabilidad, uso, etc. (Zonas diferenciadas POT)
INSTRUMENTOS DE CARÁCTER LOCAL	
DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL/PLAN TERRITORIAL INSULAR	DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Define las características y lineamientos que regirán en un territorio supramunicipal y subautonómico y al que deben someterse los instrumentos municipales.	Ordenamiento estructural del territorio departamental.
PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA (PGOU)/ PLAN GENERAL MUNICIPAL/NNSS	PLAN LOCAL
Clasifica el suelo y determina su estructura general de todo un municipio.	Ordenamiento de ámbitos geográficos dentro de un departamento.
PLAN PARCIAL	PLAN PARCIAL
Ordenación detallada de un sector subordinado al PGOU	Ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento.
PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA/PROG. ACTUACIÓN URBANIZADORA	PROGRAMA DE ACTUACIÓN INTEGRADA
Regula los procesos de gestión, urbanización y edificación para la transformación del suelo e incluye los proyectos de urbanización y las condiciones de ejecución.	Transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable
INVENTARIOS, CATÁLOGOS Y OTROS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN	CATÁLOGOS DE BIENES Y ESPACIOS PROTEGIDOS
CATÁLOGOS DE EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN	
PLAN SECTORIAL	PLAN SECTORIAL
Se centra en temas concretos que actúan sobre el territorio (costas, carreteras, turismo, infraestructuras, etc). Deben ser respetadas por los otros tipos de Planes territoriales, incluso por los Planes generales, pudiendo ser una limitación vinculante sobre esto últimos.	Desarrolla un tema o aspecto específico dentro de las estructuras y los sistemas del territorio departamental (movilidad urbana, saneamiento, etc.) y que están subordinados a un Plan Local determinado.
PLAN ESPECIAL	PLAN ESPECIAL
Completa, desarrolla o modifica el PGOU o un Plan Parcial con el objeto de crear reservas de suelo dotacional, definir y proteger infraestructuras, vías de comunicación, paisaje o el medio rural, conservar inmuebles de interés, definir las condiciones de urbanización y edificación, concretar el funcionamiento de las redes de infraestructura y vincular parcelas para la construcción o rehabilitación de viviendas de protección pública.	Están ligados solamente a la franja de defensa de la costa y sirven para reordenar solares existentes en esta zona y sin infraestructura. (art. 50)
PROYECTO DE URBANIZACIÓN (es un instrumento de ejecución)	PROYECTO DE URBANIZACIÓN (es un instrumento de ejecución)
Proyecto de obras que tienen por finalidad poner en marcha la ejecución material de las determinaciones de los planes de ordenación urbanística municipal y de los planes urbanísticos derivados en los ámbitos de actuación urbanística.	Instrumento de actuación vinculado a la gestión territorial para reparcelación del suelo.
PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR	
Ordena zonas que el PGOU haya omitido y sirve para moderar densidades, reequipar barrios, modernizar sus destinos o preservar el patrimonio. Sirve para reconfigurar determinados perímetros que poseen zonas de interés	
ESTUDIOS DE DETALLE	
Completa y adapta el Plan en lo relativo a rasantes, alineaciones y volúmenes.	
PLANES DE SECTORIZACIÓN	
Tiene por objeto el cambio de categoría de terrenos de suelo urbanizable no sectorizado a suelo urbanizable sectorizado u ordenado, innovando los PGOU y complementando la ordenación establecida por éstos.	
Leyes taxativas.	Ley marco.
Todo instrumento debe ser auditado por un organismo de carácter superior.	En Uruguay a causa de criterios constitucionales, a diferencia de lo que sucede en España, las Intendencias no son examinadas por ningún organismo técnico jerárquico de rango superior que controle que los instrumentos que éstas realizan sean correctos y cumplan con la naturaleza conferida a los mismos por parte de la ley.
Es un sistema jerarquizado donde es necesaria la aprobación de un instrumento de rango superior para que puedan ser redactados instrumentos menores.	La LOTDS crea un sistema territorial sin estipular jerarquías por lo que es posible redactar planes de rango menor sin que se hayan redactados aquellos de rango superior, por ejemplo, puede existir un plan local sin unas directrices territoriales aprobadas cosa que resulta imposible en la legislación española.
Discrecionalidad acotada (Reglamento del Planeamiento)	Discrecionalidad amplia (Tolerancias, mayores aprovechamientos, excepciones a la norma)
La consulta y participación ciudadana es obligatoria.	La consulta y participación ciudadana es obligatoria.
Reglamentación incluida en las propias leyes	Escasa reglamentación
Leyes con alto grado de detalle.	Es una ley abierta y metodológicamente poco precisa en lo que refiere a procedimientos.

Fuente: elaboración propia.

11. Aprobación, Revisión y Modificación de los Instrumentos

Se toma como ejemplo los planes generales y los planes parciales españoles y el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y junto con los planes parciales redactados en este departamento. Existe cierta semejanza que permite realizar una aproximación comparativa en las diferentes fases de participación y aprobación de ambos tipos de planes.

12. El caso español. Planes Generales y Planes Parciales

Planes Generales

Es facultad de los ayuntamientos la redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana aunque, en determinados casos, si la normativa de la Comunidad Autónoma lo permite, pueden ser delegados a la Comisión Urbanística u organismo similar que dependa del gobierno autonómico.

Cabe señalar que los Planes Generales no pueden ser realizados por particulares.

Los plazos para la redacción de un Plan General los fija aquel que está señalado por la normativa autonómica (generalmente la Comisión de Urbanismo o la dependencia de jerarquía superior a la municipal que tenga competencia en la materia) y que puede establecer un plazo máximo para su redacción. Una vez vencido este plazo, si no ha sido redactado, esta entidad tiene la facultad de decidir su redacción por ella misma, por la Diputación Provincial, por la Dirección General de Urbanismo o por otro departamento de rango similar y siempre superior al municipal.

Una vez redactado el instrumento debe pasar por tres aprobaciones diferentes: la aprobación inicial, la aprobación provisional y la aprobación definitiva.

“En el momento en el que los trabajos de elaboración de un plan general haya adquirido suficiente grado de desarrollo que permita formular criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la corporación y los organismos que tengan a su cargo su formulación deben anunciar en el boletín oficial de la provincia y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos desarrollados, al objeto de que durante el plazo mínimo de 30 días hábiles puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por corporaciones, asociaciones y particulares

A la luz de las alegaciones, sugerencias y alternativas que hayan podido plantearse, los servicios técnicos del organismo o corporación pueden proponer la confirmación o rectificación de los criterios y soluciones generales de planeamiento

*Sobre tal propuesta, dicho organismo o corporación, a la vista del resultado de la exposición al público y de los estudios técnicos realizado, debe acordar lo procedente en cuanto a los criterios y soluciones generales con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del plan”.*⁷²

Una vez finalizada la redacción de toda la documentación, el Pleno del Ayuntamiento debe proceder a su aprobación inicial por mayoría absoluta de sus miembros. A partir de este momento se procede, de manera automática, a comenzar con de la Información Pública, que se extenderá por un mes.

La Información pública radica en presentar el documento aprobado a la sociedad para recibir observaciones, propuestas y sugerencias con el propósito de que el plan recoja lo mejor posible la voluntad de la población en su conjunto. Durante el mes de vigencia el Ayuntamiento tiene la obligación de recoger las alegaciones realizadas por la población, si esto no se realiza, el procedimiento queda gravemente viciado. Cabe precisar que en esta instancia no existe la obligatoriedad de asumir las alegaciones realizadas ya que las decisiones últimas son potestad de los órganos electivos y administrativos. Si estas alegaciones no son asumidas y quien las presentó considera que el borrador del plan vulnera derechos o no cumple las consideraciones legales

⁷² MELÓN MUÑOZ, Alfonso y otros. Memento Práctico Francis Lefebvre. Urbanismo. 2007. Pág 845. Ed. Francis Lefebvre.

pertinentes, puede presentar un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que puede invalidar el instrumento.

Cuando se ha terminado de realizar las modificaciones que se considerasen pertinentes y se han emitido los informes preceptivos al respecto de los organismos técnicos de la Comunidad Autónoma se procede a la aprobación provisional. Si estos cambios son lo suficientemente sustanciales como para cambiar los objetivos y criterios del plan debe procederse a una nueva información pública, en caso contrario se eleva a los órganos administrativos superiores (comisión autonómica de urbanismo, diputación provincial u otros órganos similares) que deben redactar en un plazo de un mes, los informes pertinentes. Estos informes deben ser favorables para continuar la tramitación del plan.

Una vez terminado este período, en caso de no presentarse observaciones en los informes precedentes sobre deficiencias a subsanar por los redactores del instrumento, se procede a la aprobación definitiva por parte de los órganos autonómicos competentes.

Este control autonómico se basa en los intereses que pudiesen existir y que superan el mero ámbito local. Para que estos intereses no lesionen las garantías constitucionales de los ayuntamientos se han establecido términos precisos para su funcionamiento referidos a que en el plan haya aspectos de carácter supralocal y que las determinaciones sean estrictamente municipales, que la documentación del instrumento esté completa y redactada de acuerdo con los parámetros normativos y legales establecidos y que se hayan cumplido los procedimientos y plazos legales correspondientes.

Se destaca las dos fases que están claramente delimitadas en estos procedimientos: la primera de carácter local, durante la redacción y la información pública, hasta la aprobación provisional, y la segunda de carácter autonómico, hasta su aprobación definitiva, por poseer las facultades de control sobre el planeamiento.

Planes Parciales

El procedimiento que rige a los planes parciales es muy similar al de los planes generales.

“Los planes de Ordenación del Territorio presentan una gran similitud en su proceso de formulación y aprobación siguiendo, en general, el esquema de elaboración que sigue en la legislación urbanística respecto a los Planes Generales Municipales, pero alcanzan una mayor complejidad por cuanto se introducen nuevos trámites con objeto de dar paso a la intervención de órganos colegiados e incluso al propio legislativo. Es un procedimiento administrativo largo y complejo en el que se habilitan los medios para la cooperación de los órganos y administraciones que puedan verse afectados por sus determinaciones, y donde juega un importante papel la participación pública.”⁷³

Generalmente, son redactados por los ayuntamientos, aunque también los pueden hacer los agentes particulares y, si el ayuntamiento lo decide, lo puede elaborar un órgano que esté determinado por la normativa autonómica como puede ser su Comisión de Urbanismo o similar.

En el caso de los planes parciales, los plazos para su redacción pueden estar fijados en el Plan General o por el órgano de rango superior al Ayuntamiento como puede ser las comisiones de urbanismo de las comunidades autónomas. Si no se respetasen estos plazos el municipio puede ser sustituido por los organismos que los establecieron.

Después de redactado el plan, con toda su documentación completa, se procede a la aprobación inicial por parte del Alcalde para proceder a la etapa de información pública, citando especialmente a los propietarios de los terrenos dentro de su ámbito, para recoger las alegaciones que se presenten para, así, realizar las modificaciones pertinentes. En este tipo de plan sucede lo mismo que en los generales, si las modificaciones son sustanciales se debe abrir un nuevo período de

⁷³ BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. “La ordenación del territorio en España”, pág. 391, Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla. 2006.

información pública, si no lo son, una vez terminada toda la documentación del plan se procede a su aprobación provisional.

La aprobación provisional corresponde al Pleno del Ayuntamiento y tiene como plazo máximo un año desde la aprobación inicial.

Una vez realizada la aprobación provisional, se eleva toda la documentación al organismo autonómico competente para su estudio.

Una vez realizados los informes (que no son vinculantes) se procede a la aprobación definitiva.

La aprobación definitiva, si la norma autonómica no indica lo contrario, corresponde al Ayuntamiento en caso de capitales de provincia o núcleos con poblaciones mayores a 50.000 habitantes, en tanto, en los demás casos corresponde a la Comisión de Urbanismo autonómica. Su plazo es de tres meses desde el ingreso del expediente completo en el registro del organismo competente.

Por último, cabe señalar un aspecto fundamental que se aplica a todo instrumento de ordenamiento territorial:

El principio de la participación ciudadana no sólo manifiesta su virtualidad en la fase de elaboración del planeamiento, sino que también, una vez aprobado y publicado éste, sigue proporcionando oportunidades a los ciudadanos ahora ya para provocar el control jurisdiccional del plan a virtud de la acción pública prevista en el artículo 235 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976. Este personaje público de la acción implica la supresión de toda exigencia especial de legitimación, de suerte que cualquier ciudadano puede impugnar el plan una vez que se ha producido su publicación.⁷⁴

El caso uruguayo. Plan de Ordenación Territorial (POT) y Planes Parciales (PP).

Al ser un plan anterior a la LODTS no existía durante su redacción una norma que explicitase los pasos para su redacción y aprobación.

El texto del plan indica en sus primeros capítulos lo siguiente:

“Artículo D.6 - Vigencia. El Plan de Ordenamiento Territorial tendrá vigencia mientras no se apruebe otra figura de planificación que lo sustituya. Su previsión temporal es de ocho años (1998-2005). Transcurrido este plazo se procederá, de acuerdo al grado de concreción de sus previsiones, a la modificación o revisión del Programa de Acción Territorial y a la revisión del Plan si se estima conveniente.

Entrará en vigencia el 1° de diciembre de 1998, salvo los artículos D.198, D.200, D.205, D.209, D.219 y D.220 que entrarán en vigencia con la publicación y también se exceptúan aquellas disposiciones que expresamente prevean otro momento de entrada en vigencia.

En un plazo que no exceda los tres años de su vigencia, el Plan, será sometido a una exhaustiva evaluación tanto en su contenido como en la experiencia de su gestión. Dicha evaluación incluirá una consultoría técnica independiente. El informe que resulte de ello será sometido a la Junta Departamental de Montevideo con las propuestas legislativas que se entiendan pertinentes.

Artículo D.7 - Revisión. El Plan de Ordenamiento Territorial podrá ser objeto de revisión durante su período de vigencia cuando se procure introducir nuevos criterios respecto de alguno de los aspectos sustanciales, motivada en la adopción de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias supervinientes cuya envergadura en el proceso territorial lo justifiquen.

Artículo D.8 - Modificación. Cualquier otra alteración del Plan de Ordenamiento Territorial, durante su vigencia, que en general no alcance a la globalidad del mismo por no afectar, salvo de modo puntual y aislado, a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo, se considera modificación del mismo.

A) Modificación simple. Cuando las modificaciones no alteren ningún elemento de rango legislativo ni supongan incremento de aprovechamiento la aprobación de la modificación corresponderá al Intendente, previo informe de la Comisión Permanente del Plan, comunicándolo a la Junta Departamental.

⁷⁴ DELGADO BARRIO, Javier. “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”. Cuadernos Civitas, pág. 63.

B) Modificación cualificada. Cuando la modificación afecte algún elemento sustancial, suponga incremento de aprovechamiento, cambio de la Zonificación Primaria o modificación directa del régimen del suelo, la aprobación corresponderá a la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente Municipal y previo informe de la Comisión Permanente del Plan.

Artículo D.9 - Elementos determinantes del modelo territorial. A los efectos de valorar el alcance de las alteraciones del Plan o de las revisiones y modificaciones de algunos de los sistemas, elementos o determinaciones del mismo, se entenderán que son fundamentales para el modelo territorial aquellas partes que el Plan propone como constituyentes de las estructuras y sistemas territoriales, de las estrategias, los objetivos y los lineamientos fundamentales.

Artículo D.10 - Interpretación y aplicación. La interpretación auténtica será realizada por la Junta Departamental de Montevideo, la interpretación de ejecución y aplicación de las determinaciones técnicas y las normas del Plan de Ordenamiento Territorial corresponde, según los casos, a los órganos del Gobierno Departamental con competencia jurídico-urbanística.

Las Memorias Informativa, de Ordenación y de Gestión y Seguimiento tendrán valor de exposición de motivos en las cuestiones de interpretación del presente Plan y como asimismo las actas de las Sesiones de la Comisión de Planeamiento Urbano, Vivienda, Obras y Servicios y el acta de la Sesión de la Junta Departamental, con la aprobación del Plan.

Las normas urbanístico-territoriales que otorgan valor jurídico al Plan y que integran el presente cuerpo normativo, prevalecerán sobre cualquier otra disposición que regule de forma parcial o sectorial aspectos que tengan relevancia urbanístico-territorial y que con la entrada en vigencia del Plan queden en contradicción con el mismo.

Las cuestiones interpretativas que se pudieran suscitar en la aplicación de las determinaciones técnicas y normas urbanísticas se resolverán atendiendo a los siguientes principios y criterios:

Principios jurídicos:

Interpretación contextual, sistemática y orientada por las finalidades y los principios rectores del Plan.

Interpretación estricta, esto es, que no admite la extensión analógica, en situaciones de limitación, gravamen o desfavor para los particulares.

Primacía del interés general sobre el interés individual, siempre que ello no vulnere un derecho adquirido.

La actividad urbanística y de ordenamiento territorial es de interés y naturaleza pública y consecuentemente se desarrolla en el marco del principio de legalidad y se fundamenta en el interés general.

Criterios técnicos urbanísticos:

Procurar el más adecuado equilibrio posible entre el aprovechamiento urbanístico y edilicio y los equipamientos urbanos.

Privilegiar los espacios libres.

Procurar la conservación adecuada y progresiva del patrimonio protegido.

Evitar o mitigar el deterioro del ambiente, del paisaje y de la imagen urbana.

Procurar la transformación de los usos y actividades existentes con los menores costos posibles, conforme a las directrices del Plan.

Tutela del interés urbanístico más general.

Equitativa distribución de beneficios y cargas resultantes del urbanismo.

Artículo D.11 - Publicidad de los planes. La publicidad del Plan de Ordenamiento Territorial, Normas Complementarias, Programas de Actuación Urbanística, Planes Especiales, Zonales, Sectoriales, Proyectos de Detalle, Normas, Ordenanzas e Inventarios de Bienes Protegidos, se referirá a la totalidad de los documentos que los constituyan.

La consulta de los documentos constitutivos de los instrumentos de planeamiento estará en todo momento a disposición de los interesados. A tal efecto, la Intendencia Municipal deberá disponer de un ejemplar completo en soporte papel o digital de cada uno de los instrumentos de planeamiento destinado exclusivamente a su consulta en la Junta Departamental, Intendencia Municipal, Juntas Locales, Congreso Nacional de Intendentes y en la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.⁷⁵

⁷⁵ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Decreto Departamental Nro. 28.242, art. 1 Fecha 16/09/1998.

Como se aprecia, el plan no define los pasos ni la metodología a seguir, sino que se enfoca de manera preponderante en los temas de carácter conceptual, jurídico e interpretativo, con excepción del art. D.11.

Por otra parte, la LOTDS, en su Capítulo III, donde define los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible que son competencia de las intendencias, no indica ningún instrumento de la misma naturaleza del POT, aunque sí crea y define otros instrumentos que tienen similitudes (no exactas):

“Artículo 16. (Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.

Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales.

Artículo 17. (Planes Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).- Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento.

Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.”⁷⁶

De la lectura de estos artículos se puede interpretar que el plan tiene una naturaleza semejante a varios aspectos de estos dos instrumentos: por un lado, se asemeja a las DDOTDS en la planificación de todo el territorio departamental y por otro, en la redacción del Art. 17, expone la posible existencia de *“un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental”*.

Las diferencias estriban en que las DDOTDS determinan las *“principales decisiones”* y el *“ordenamiento estructural”*, por lo que se entiende poseen un grado genérico y conceptual y de menor de precisión menor al POT, además, los planes locales son herramientas para ámbitos dentro del departamento y no para todo su territorio.

Hoy en día con las DDOTDS aprobadas y en vigencia, el POT se convierte en un instrumento de carácter único que, como cualquier instrumento de ordenación, está regido por el Capítulo V (*“Elaboración de los instrumentos de ordenación territorial y desarrollo sostenible”*) de la LOTDS. En base a esto cabe concluir que tanto el POT como los Planes parciales se deben redactar a través de las indicaciones establecidas en este capítulo.

Por otra parte, el artículo 14 de la ley, establece que solo los gobiernos departamentales tienen competencia en la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos en ella y el artículo 19 indica que son estos gobiernos quienes deben aprobar este tipo de instrumentos, teniendo efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y bienes inmuebles.

Los artículos 23, 24, 25, 26 y 27 del capítulo V, del Título III, exponen los pasos a seguir para la aprobación de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, comenzando por la puesta de manifiesto del avance del plan con los estudios pertinentes y propuestas generales por un plazo no menor a 30 días. Estos artículos indican que una vez finalizada la puesta de manifiesto se realizará la aprobación previa por *“el órgano competente”⁷⁷* para proceder a la audiencia pública y solicitud de informes a las instituciones públicas respecto a posibles incidencias territoriales.

“Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes

⁷⁶ Artículos 16 y 17 de la LOTDS N° 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n° 27515.

⁷⁷ Ídem.

y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual, sin pronunciamiento, se entenderá como emitido en sentido favorable.⁷⁸

El artículo 26 precisa que de no realizarse estas instancias el instrumento está viciado de nulidad sin especificar quien posee la facultad de llevar a cabo este procedimiento.

Por otra parte, el artículo 29 señala que las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos exigidos por la ley para su elaboración y aprobación.

13. Análisis comparativo

En ambos procesos se puede advertir las similitudes existentes entre la “exposición al público” española y la “puesta de manifiesto” uruguaya, estas semejanzas incluyen los plazos mínimos de cada una de estas instancias (30 días).

Se difiere en la cantidad y tipo de aprobaciones establecidas, en el caso uruguayo no existe la aprobación inicial. En el caso español se realiza esta aprobación inicial antes de la exposición al público de los documentos para la recepción de alegaciones, mientras en el caso uruguayo no se realiza ningún tipo de aprobación hasta que no se termina la puesta de manifiesto y se redacta el documento completo.

La aprobación previa es similar a la aprobación provisional española, luego de la cual se producen los informes, en el caso español la naturaleza de éstos es de control por parte de jerarquías administrativas superiores mientras que en el caso uruguayo no define específicamente la misma.

En España la participación ciudadana tuvo un desarrollo paulatino a través de las diferentes leyes que se fueron aprobando a lo largo de los años.

El análisis de la evolución legislativa pone claramente de manifiesto la paulatina intensificación de la intervención de los particulares en el procedimiento de elaboración de los planes.

1º. En efecto, en la primera Ley del Suelo de 1956, la participación ciudadana en la aprobación de los planes quedaba prácticamente reducida al trámite de información pública -artículo 32- hasta el punto de que los avances del plan y anteproyectos parciales que, como actos preparatorios, pudiesen formular las entidades y organismo interesados, se podían remitir a la Administración actuante "sin información pública" -artículo 23- Se reconocía, no obstante, a la iniciativa particular la posibilidad de redactar planes municipales, comarcales, especiales y proyectos de urbanización, que naturalmente debían ser elevados al Ayuntamiento para su tramitación -artículos 40 a 42-.

2º. El Texto Refundido de 1976 dio un gran paso en esta materia al establecer, en su artículo 4.2, que, en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los órganos competentes debían asegurar la mayor participación de los interesados, y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares. Este precepto contiene ya una inequívoca resolución tendente a dotar a los planes de una importante intervención ciudadana, concibiéndose tal trámite con un cometido similar al de audiencia del procedimiento administrativo común.

Pero, con todo, el mayor avance en esta fase legislativa se produce con el Reglamento de Planeamiento de 1978 al extender incluso esa participación ciudadana a un momento anterior al de la elaboración del Plan, a un momento previo o embrionario en el que todavía no hay plan, sino tan sólo un Avance de lo que se pretende llevar a cabo. Se reclama aquí la participación ciudadana no ya con la finalidad de formular sugerencias en relación con el modelo del plan ideado por la Administración -y en tal sentido se efectúa ya un primer control- sino también con la de proponer modelos distintos de los diseñados por la Administración municipal. Su objetivo es, pues, invitar, o mejor aún incitar a los particulares a la aportación de ideas y proposiciones sobre su modelo de ciudad, ya que si, como ha señalado con reiteración la jurisprudencia, la ciudad pertenece a sus habitantes obligado será que todos ellos -así como, naturalmente, las Corporaciones, Asociaciones, etc. en que los mismos se integran- puedan ofrecer otros tipos o modelos de ciudad diferentes al previsto por la Administración.

La finalidad de este trámite es, según la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1998, evitar que la aprobación de un plan se convierta en una imposición arbitraria o injustificada de la Administración, y no en el resultado de una elaboración meditada, justificada y democrática, fruto de la amplia participación de todos cuantos hayan de verse afectados de cualquier forma por el Plan.

⁷⁸ Artículo 25 de la LOTDS N° 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n° 27515.

Innecesario será destacar la importancia de este trámite, como primera forma de control, en cuanto las sugerencias y alternativas presentadas sirven, tras la intervención de la información de los servicios técnicos correspondientes, para confirmar o, en su caso, rectificar los criterios y soluciones con arreglo a los cuales hayan de culminarse los trabajos de elaboración del Plan...

...La nueva Ley del Suelo 8/2007, de 18 de mayo, pretende una renovación profunda inspirada en los valores y principios constitucionales, llegando a reconocer en su Preámbulo que "abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo..., que... reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad urbanística, ... (para)... tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano"⁷⁹

En el caso español, a pesar de que se respeta el grado de independencia que poseen los ayuntamientos, el organismo autonómico posee la potestad de declarar viciado de nulidad un instrumento si el mismo no cumple con la normativa y las leyes aplicables. Esto se debe, en parte, a que la legislación española es muy específica en la documentación que debe integrar cada instrumento mientras que la uruguaya es de carácter generalista y poco precisa (el único instrumento que posee una descripción somera de la documentación que debe contener se encuentra en el POT cuando trata de los Proyectos Urbanos de Detalle⁸⁰).

Esto, unido a las atribuciones constitucionales que poseen los gobiernos departamentales, relativiza el grado de control sobre la rigurosidad de los instrumentos de ordenamiento territorial.

La ley uruguaya expone la participación social a través de principios, pero en la definición de las instancias de las mismas no se especifica de modo concreto cómo participa la ciudadanía de los mismos. Sí lo hace con respecto a las medidas cautelares, publicación de aprobaciones, función del Gobierno Departamental, del Poder Ejecutivo y de los entes y servicios públicos y solicitud de informes.

“Artículo 23. (Elaboración de los instrumentos de ámbito departamental).- El Intendente elaborará y someterá los instrumentos del ámbito departamental a la Junta Departamental respectiva para su aprobación, sin perjuicio de la iniciativa legislativa que a ésta corresponde.

El Poder Ejecutivo, los entes y servicios públicos prestarán su colaboración y facilitarán los documentos e información necesarios.

Artículo 24. (Puesta de Manifiesto. Suspensión cautelar).- En el proceso de elaboración de los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental se redactará el avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final.

El órgano competente dispondrá, en todos los casos indicados en el inciso precedente, la Puesta de Manifiesto del avance por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida.

A partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Artículo 25. (Aprobación previa y Audiencia Pública).- Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.

La publicación de la aprobación previa determinará la suspensión de las autorizaciones en trámite de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Se deberá solicitar informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento.

⁷⁹ ORO-PULIDO Y LÓPEZ, Mariano. “El control del Planeamiento Urbanístico”. “La Administración al día”, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Gobierno de España. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100006>.

⁸⁰ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Montevideo, Decreto Nro. 28.242 Art. 2 Fecha 16/09/1998. Título II, Capítulo VI, art. D.58

Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual, sin pronunciamiento, se entenderá como emitido en sentido favorable.

Artículo 26. (Naturaleza jurídica. Publicación).- Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos.

La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.

*Todos los instrumentos previstos en la presente ley deberán ser publicados en el Diario Oficial.*⁸¹

En ningún momento explicita cómo se realiza la participación activa de la población, cómo se los convoca, cuando pueden presentar propuestas, objeciones o alegaciones y cómo pueden ser recogidas o contestadas las mismas.

En los casos normativos españoles la redacción es mucho más específica y taxativa, como muestra de esto se transcribe como ejemplo una parte sucinta del Código de Urbanismo de las Islas Baleares:

“Artículo 143. Programa de participación ciudadana en la redacción del plan general.

1. Para garantizar y ampliar los derechos de información, de iniciativa y de participación ciudadana a los que se refiere el artículo 12 de la LOUS en el proceso de formulación del plan general o en el de su revisión, el órgano municipal competente, simultáneamente al acto o al acuerdo mediante el cual se decide iniciar los trabajos de su formación, podrá aprobar el programa de participación ciudadana a que se refiere su artículo 37.2.a), que expresará las medidas y las actuaciones previstas para garantizar y fomentar los expresados derechos de iniciativa, de información y de participación de los ciudadanos y de las ciudadanas, y se podrá acordar previa o simultáneamente a la publicación del avance del plan.

2. El programa de participación podrá abarcar tanto la fase previa a la redacción del plan general como el periodo de la formación y las fases posteriores, a partir de la convocatoria de información pública, con el fin de facilitar tanto la divulgación y la comprensión de los objetivos y del contenido de los trabajos de planeamiento como la formulación de alegaciones, sugerencias o propuestas alternativas a lo largo de la información pública preceptiva que se debe convocar después de la aprobación inicial. Puede referirse, en función de la fase en que se aplique, al siguiente contenido:

a) Contenido en relación con la fase previa al periodo de información pública:

1.º Acciones de información y comunicación, que difundan el acuerdo de iniciar el planeamiento general y que faciliten los datos necesarios para informar suficientemente de su alcance y características. Estas acciones pueden comprender la publicación y exposición al público de un avance y los actos informativos, las conferencias, la presentación de estudios previos y otros instrumentos similares.

2.º Canales de participación en que se definan los diferentes instrumentos que se pondrán a disposición de la ciudadanía y las instituciones para recoger sus opiniones, así como para facilitar el debate y la presentación de propuestas. Se podrán incluir encuestas, entrevistas, debates en grupo, talleres de propuestas y similares. En todo caso, los canales previstos deberán perseguir la intervención de los sectores de población significativos en el territorio y no limitarse a un llamamiento genérico a la participación. Estas actuaciones podrán complementarse a través de medios telemáticos.

3.º Sistema de recogida y análisis de las aportaciones realizadas y presentación del informe de resultados de dicho proceso.

b) Contenido en relación con el periodo de información pública:

1.º Mecanismos de información sobre la ordenación que propone el plan general aprobado inicialmente.

2.º Mecanismos de información para dar a conocer que la apertura de dicho periodo y cual será el sistema de recogida de alegaciones y propuestas de forma que se facilite su presentación, habilitando los medios y los espacios adecuados de acuerdo con las características del territorio.

c) Contenido en relación con la fase posterior al periodo de información pública:

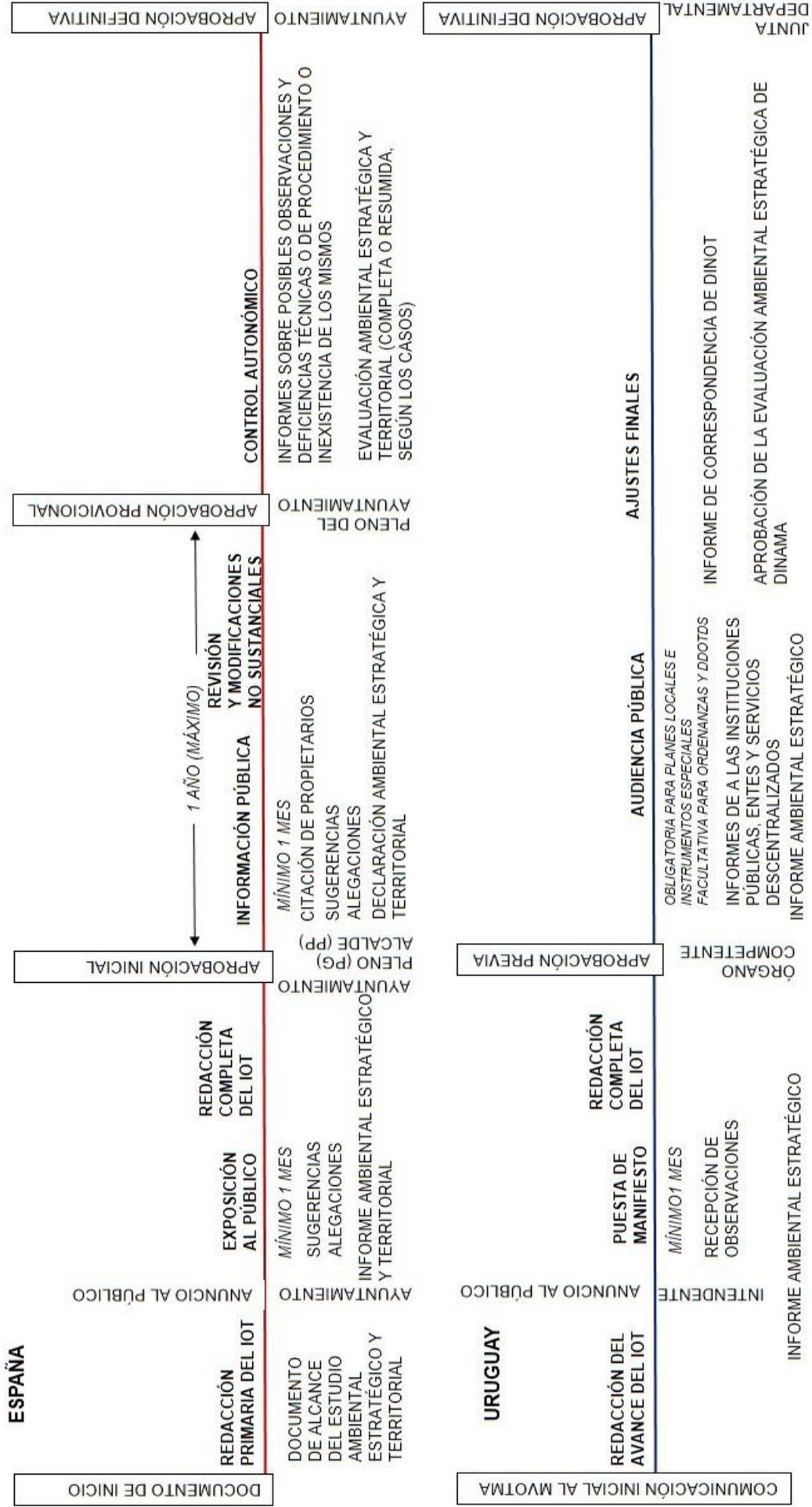
1.º Informe de valoración de las propuestas e iniciativas presentadas en todas las fases del procedimiento de elaboración.

*2.º Mecanismos de publicidad del contenido del informe de valoración.*⁸²

⁸¹ LOTDS N° 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n° 27515.

⁸² CÓDIGO DE URBANISMO DE LAS ISLAS BALEARES § 20 Reglamento general de la Ley de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca

PROCESOS DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (IOTDS)



14. Discrecionalidad en el ordenamiento territorial.

Una definición posible del ejercicio de la discrecionalidad en el ordenamiento territorial es el poder que goza determinada Administración de intervenir y modificar la ordenación de un determinado territorio, cumpliendo con los procedimientos estipulados.

Este ejercicio debe estar bajo el control para que no se cometan arbitrariedades que vulneren las normas y principios establecidos como pueden ser, entre otras, el servicio al interés general, el ordenamiento sostenible u otros instrumentos ya aprobados y en vigencia.

Si en vez de ejercer las potestades discrecionales se toman decisiones arbitrarias estas pueden ser recurridas, justificando los principios vulnerados, en donde se vulneró y cómo sucedió esa vulneración, es decir, se trata de una justificación estrictamente técnica y jurídica de ordenamiento territorial.

“El poder administrativo en un Estado de Derecho es siempre, y más todavía el poder discrecional, un poder obligado a dar cuenta de su efectivo servicio a la función para la que fue creado, a justificarse en su ejercicio y a justificar también su conformidad a la Ley y al Derecho, a los que está expresa y plenamente sometido a la Norma Fundamental, ... la motivación de la decisión comienza, pues, para marcar la diferencia entre lo discrecional y lo arbitrario, y ello porque, si no hay motivación que la sostenga, el único apoyo de la decisión es la sola voluntad de quien adopta, apoyo insuficiente, como es obvio, en un Estado de Derecho en el que no hay margen, por principio, para el poder puramente personal.”⁸³

Para ello los tribunales deben estar dotados del conocimiento especializado sobre el tema territorial para dirimir estos conflictos. Si no lo están y, además, la ciudadanía, que es quien debe defender sus propios derechos en la materia, los desconoce, estamos ante la posibilidad de que se faciliten las vías para una vulneración sistemática de los principios básicos establecidos por ley, abriendo la perspectiva de una deriva autoritaria en la definición del desarrollo del territorio.

Así las cosas, el amplísimo campo de las soluciones «posibles», los variados criterios, tan destacadamente extrajurídicos, que sirven de base para la decisión y la trascendencia del contenido del plan para el interés público y para los derechos de los ciudadanos determinan que la del planeamiento sea una discrecionalidad espléndida, sí, pero con graves riesgos.⁸⁴

Por esta razón, en España se posee un Reglamento del Planeamiento que, para evitar arbitrariedades, detalla pormenorizadamente cómo se debe expresar las motivaciones que llevaron a tomar determinadas decisiones en la elaboración de cada instrumento, exigiendo que las memorias analicen las diferentes alternativas posibles de solución a los problemas planteados.

En el caso español este control se fue depurando a través de los años, siendo bien concreta la capacidad que tiene la Comunidad Autónoma en fiscalizar la discrecionalidad en la elaboración de planes por parte del Municipio.

“En este sentido el Tribunal Supremo viene admitiendo, en virtud de la prevalencia de los intereses supralocales sobre los municipales, que la Administración Autónoma, pueda fiscalizar las determinaciones urbanísticas locales de naturaleza discrecional, cuando estén vinculadas con intereses supramunicipales derivados de un modelo territorial superior. Se pretende, en definitiva, con esta interpretación, armonizar las exigencias derivadas de la ordenación urbanística con las impuestas por la ordenación del territorio.

Partiendo, pues, de la base de la prevalencia del interés supramunicipal, se justifica que la Administración Autónoma pueda intervenir después de la Municipal e introducir en el plan elaborado por ésta, modificaciones por razones de oportunidad, siempre que vengán impuestas por exigencias de aquella naturaleza. En el bien entendido que, de no mediar dichos intereses, ninguna justificación tendrá la intervención de las Comunidades Autónomas, dado el inequívoco carácter municipal que, según la

⁸³ FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “Arbitrariedad y discrecionalidad”, Ed. Civitas. 1ª edición, pág. 105.

⁸⁴ DELGADO BARRIO, Javier. “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”. Cuadernos Civitas, pág. 20.

jurisprudencia, tiene el planeamiento urbanístico, pues, en definitiva, como hemos visto, es a los ciudadanos de cada municipio, a través de sus legítimos órganos de representación, a quienes corresponde diseñar el modelo de su ciudad”⁸⁵

Por otra parte, se entiende que los derechos de los propietarios no son un límite para el ejercicio de la discrecionalidad de la Administración en el territorio.

“El plan, elemento fundamental de nuestro ordenamiento urbanístico, dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo de la personalidad y la convivencia. Corresponde a la Administración, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado de dicho modelo atendiendo a las exigencias del interés público: la ciudad es de todos y, por tanto, es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios del suelo.”⁸⁶

En el caso de Uruguay, no existe ningún reglamento y las capacidades de control sobre la discrecionalidad en el ordenamiento territorial vienen dadas por el cumplimiento de los principios rectores establecidos en el artículo 5º de la LOTDS y el artículo 6º donde se determinan los derechos de las personas que se instrumentan someramente en el capítulo V, “Elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”, en lo que concierne a la participación pública y al informe de correspondencia del MVOTMA que no son vinculante, sobre todo en el artículo 26 que señala la nulidad por omisión de las instancias obligatorias de participación y el artículo 29, sobre la observación de los procedimientos establecidos por la ley para revisar instrumentos.

El artículo 28º (Seguimiento y vigencia) indica algunas pautas de control posterior a la aprobación del instrumento:

“Los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión.”⁸⁷

Son definiciones generalistas y orientadoras del quehacer territorial sin explicitar los procedimientos para auditar y llevar a cabo el control de la elaboración de los instrumentos y de las definiciones discrecionales vertidas en los mismos.

En base a esto, se entiende que, ante cualquier divergencia de criterios o desacuerdo en las decisiones tomadas, si los agentes redactores no asumen las propuestas y modificaciones realizadas, por parte de la ciudadanía solo queda la presentación directa de un recurso ante el Tribunal Contencioso para que se resuelva la legalidad jurídica o la ausencia de esta.

Para casos de desacuerdos entre entidades públicas rige el artículo 80º (Solución de divergencias) de la LOTDS, que señala:

“Las instituciones públicas, ante divergencias sobre los criterios de ordenamiento, en zonas concretas o asuntos sectoriales, podrán iniciar procesos de negociación o mediación de conflictos, de forma voluntaria y de común acuerdo. A estos efectos podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. En caso de que una de las partes o ambas, no acuerden con el resultado de la conciliación o resultare infructuosa ésta, serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El proceso no tendrá efecto suspensivo, salvo que medie resolución expresa fundada del Tribunal al efecto”⁸⁸

⁸⁵ ORO-PULIDO Y LÓPEZ, Mariano. “El control del Planeamiento Urbanístico”. “La Administración al día”, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Gobierno de España. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100006>.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de España de 18 de marzo de 1992 citada por Javier delgado Barrio en “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”, pág. 37.

⁸⁷ Artículo 28º de la LOTDS Nº 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

⁸⁸ Artículo 80º de la LOTDS Nº 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

Al ser una norma poco definida se convierte en laxa en términos de control deja un margen considerable a la arbitrariedad por parte de la Administración. La única prevención de que ocurra una arbitrariedad son los artículos mencionados 26 y 29.

En Montevideo la lucha por ocupar espacios de la ciudad refleja la confrontación de intereses en un conflicto que en algunos casos ha tenido como consecuencia la concesión de mayores aprovechamientos y/o edificios singulares a los grandes inversores. Esto ha causado fuertes impactos en la ciudad.

15. Conciencia territorial ciudadana y participación

El tema a tratar en este capítulo es aquel que hace que la participación ciudadana proclamada en la ley se convierta realmente en efectiva y legitime todo proceso de ordenamiento territorial. Puede llegar a ser, en el fondo, el motor de los instrumentos que se redacten.

En el artículo 72º de la LOTDS (Promoción de la participación social) se indica que

*Toda persona interesada podrá realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial.*⁸⁹

Es un tema difícil de abordar de una manera totalmente objetiva ya que no es sencillo identificar parámetros de medición específicos de la participación ciudadana que trasciendan los valores numéricos. Un conteo de personas en cada movilización nos puede aproximar al interés de la población por los temas territoriales; es un dato importante. No obstante, es probable que no sea el único a la hora de evaluar la real presión social que pueda existir y la capacidad de hacerse oír para la consecución de diferentes objetivos perseguidos.

A modo de aproximación al tema, más desde el ámbito sociológico que desde lo urbano y territorial, se presenta a continuación dos casos similares en los que se generaron conflictos; uno español y otro uruguayo, que pueden ser comparados y que arrojan alguna luz sobre la capacidad de movilización de la ciudadanía.

Por un lado, el caso del Tren Central (el “tren de UPM”) de Uruguay y, por otro, el atravesamiento del tren de alta velocidad AVE por la ciudad de Murcia en España.

El primero, conocido por todos en el país, vinculado a la modernización del trazado existente de las vías desde Paso de los Toros en el departamento de Tacuarembó, donde está previsto la instalación de una planta de elaboración de celulosa, hasta el puerto de Montevideo.

A estos efectos, se adoptó como solución la opción de modernizar y adaptar el viejo trazado decimonónico hecho por los ingleses, atravesando los centros poblados y se desechó la posibilidad de un trazado alternativo que no cruce dichos centros ni la capital, hacia un nuevo puerto logístico, prevista su construcción en Puntas de Sayago, también dentro del departamento de Montevideo.

La remodelación del trazado existente consiste en la colocación de una nueva vía para trenes de carga con una velocidad de 80 km/h y una carga de 22,5 toneladas/eje. Se prevé una frecuencia de 8 trenes diarios de unos 800m de longitud (45 o 50 vagones con dos locomotoras de tracción). El viaje de ida al puerto de Montevideo se llevará el producto de exportación y al regreso los insumos necesarios para la producción de celulosa, muchos de ellos químicos peligrosos para el medio ambiente y el ser humano. Este trazado conlleva la apertura de trincheras y la disminución de los pasos a nivel existentes.⁹⁰

El primer impacto para la ciudad de Montevideo es la división territorial física con el oeste del departamento, tanto por la barrera que se genera con 8 trenes diarios de 800m de longitud como

⁸⁹ Artículo 72º de la LOTDS N° 18.308 de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, n° 27515.

⁹⁰ ONU. “Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”.
<http://www.uruguaysustentable.uy/ferrocarril-upm/>

por la realización de trincheras; esta solución, en superficie, supone la apertura de divisiones insalvables entre los diferentes barrios.

El segundo impacto, de carácter institucional y técnico, es el completo desconocimiento de la normativa departamental, ya sea el POT como las DDOTDS, que buscan acentuar la relación de la capital con la bahía lo que conlleva la disminución de los impactos del puerto con la ciudad (de allí la previsión del nuevo puerto logístico en Puntas de Sayago) y la integración de los diferentes barrios en la ciudad.

Un tercer impacto, lo constituyen las posibles afectaciones del tránsito de los trenes por la ciudad en cuanto a tráfico y construcciones (embotellamientos de vehículos, fisuras en las viviendas, ruidos molestos, vibraciones, entre otros.)

Ante esta situación, la ciudadanía y las agrupaciones vecinales han manifestado su preocupación. Se registraron movilizaciones y concentraciones que se vieron reflejadas en los medios de comunicación.

De todas maneras, cabe señalar que, ninguna de ellas fue multitudinaria, ni muy numerosas por lo que la presión realizada no ha dado sus frutos en cuanto a cualquier posible modificación del trazado.



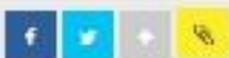
Vecinos a la Urbana

Vecinos se movilizaron contra tren de UPM

Vecinos e integrantes de colectivos y organizaciones sociales se manifestaron ayer al mediodía frente a las oficinas centrales de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Dnamia) en rechazo al proyecto para el tren que utilizará la segunda planta de UPM.

Venir en el tren (UPM)

Compartí esta noticia



Vecinos contra el tren UPM. (Antonio Saldía)



Porque decimos NO al TREN de UPM.

Grupo de vecinos y vecinas "Por el costado de la vía".

Desde que se conoció el acuerdo que firmaron integrantes de Presidencia de la República con la empresa finlandesa UPM en noviembre de 2017, tendiente a viabilizar la instalación de una nueva planta de celulosa en Uruguay, hay diferentes voces de la sociedad que se oponen a dicho acuerdo. Uno de los compromisos que asumió Uruguay en ese acuerdo fue construir un tren para trasladar la celulosa desde la planta de UPM en Paso de los Toros hasta el puerto de



Así mismo hay sectores de la sociedad que consideran beneficioso este tipo de emprendimientos y de la forma que se está realizando por el posible impacto positivo en la economía y en la generación de empleos.

EL OBSERVADOR



ECONOMÍA Y EMPRESAS • INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA

El tren para UPM cuenta con alta aprobación de residentes locales, según encuesta

Un sondeo de opinión pública realizado por Cifra, a solicitud de la pastera, arrojó que el 88% de la población que reside en las zonas de impacto de la obra cree que el proyecto es bueno para el país



Tiempo de lectura: 4' 
18 de noviembre de 2018 a las 05:03



El Observador



INTERNACIONALES
UPM ve crecimiento sostenido en la demanda de celulosa

ABIGEATO IMPUNE
Descuartizaron a cuatro borregos de un productor y le pegaron un tiro a otro

De todas maneras, ya sea que la ciudadanía lo considere bueno o perjudicial lo cierto es que se evidencia una baja capacidad de convocatoria de esta obra de alto impacto territorial.

Reflejo de ello es la cantidad de personas que asistieron a la Audiencia Pública en el barrio Colón tal como se aprecia en la fotografía siguiente.

Contundente informe oficial desaconsejó pasaje del tren de UPM por la capital

12/23/2018 admin Análisis, Documentación, Información 0



Vista panorámica de la audiencia pública en Montevideo por el tren de UPM, en el Polideportivo del barrio Colón.

La Intendencia de Montevideo no ejerció sus potestades sobre el trazado del ferrocarril a pesar de un informe técnico que alertó de los graves impactos del actual proyecto.

Para una población departamental que supera el millón y medio de habitantes no se puede considerar una cantidad destacable.

Para el año 2021, que se prevé que las obras estén terminadas y los trenes comiencen a circular.

El segundo caso se refiere a la ciudad de Murcia, en España. La cantidad de habitantes de toda la comunidad autónoma se aproxima a la del departamento de Montevideo, 1.487.698 personas, mientras que su capital, la ciudad de Murcia posee 443.243 habitantes.⁹¹

La petición de soterrar las vías de tren que atraviesan la ciudad es de larga data, desde los años ochenta del siglo pasado, cuando el alcalde de ese entonces encomienda la realización de un proyecto de renovación de la estación del Carmen con una solución en superficie. A partir de ese momento comenzaron las primeras protestas de los vecinos, logrando el retiro de la decisión del ayuntamiento. Desde ese momento comenzó a aumentar el número de personas preocupadas por el tren en superficie y la organización de los vecinos para el soterramiento de las líneas ferroviarias. De esta forma se crea la Plataforma ProSoterramiento.

Unos cuantos años después, en 2017 el gobierno central español, sin escuchar los reclamos, decide que el trazado del tren de alta velocidad coincida con las vías existentes y se realice en superficie, dejando para un futuro indefinido su posible soterramiento.

Ante esta iniciativa, la Plataforma comienza a realizar multitudinarias movilizaciones, alcanzando a los 50.000 manifestantes en una de ellas.

⁹¹ Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de España.

Las protestas por un Ave soterrado desbordan la Gran Vía de Murcia

Decenas de miles de personas se dieron cita ayer por la tarde en Torre de Romo para pedir un tren de alta velocidad soterrado y sin muros que dividan a los vecinos de la ciudad

Erena Calvo [Seguir a @erenacalvo](#) - Murcia

01/10/2017 - 11:20h



Según la organización, más de 50.000 personas secundaron la manifestación ALBERTO SÁNCHEZ / MURCIA

Se invadieron las vías, se ocuparon los sitios en obra y, en algunos casos, manifestaciones con momentos de tensión y enfrentamiento con la policía antidisturbios.



Miles de manifestantes se concentran en el paso a nivel del Barrio de Santiago el Mayor, Murcia, ante una fuerte presencia policial. CRISTÓBAL OSETE

El nuevo gobierno español constituido a mediados de este año 2019 se ha comprometido a soterrar las vías y a modificar las obras ya realizadas. Al día de hoy, las obras para enterrar las vías han comenzado.

RADIO MURCIA

Ya se puede ver el agujero del soterramiento del AVE en Murcia



Foto: Plataforma Prosoterramiento del AVE en Murcia

De todas maneras, aún no hay nada definitivo hasta que éstas estén concluidas y el tren funcionando para dejar de permanecer a merced de los cambios políticos.

Estos dos ejemplos demuestran el alcance que puede tener la capacidad de concientización y los resultados que brinda cuando la población se organiza y moviliza.

¿Cuándo y cómo empezó tu relación con los temas territoriales en Uruguay, sobre todo en el proceso de redacción del POT y la LOTDS? ¿Quiénes se pusieron en contacto contigo?

A mi quien me trae a Montevideo es un programa de cooperación internacional que tenía establecida la Comunidad Autónoma de Andalucía con la Intendencia de Montevideo que empieza cuando el Frente Amplio asume esta Intendencia y que comienza con temas de rehabilitación de viviendas y, más concretamente, en el Barrio Sur.

Cuando Mariano Arana asume como Intendente muestra interés con la cooperación andaluza para desarrollar un plan de ordenamiento territorial para la ciudad de Montevideo. Ese Plan empieza a desarrollarse con la Facultad de Arquitectura y con una persona designada por la cooperación que era un catedrático de geografía llamado *Florencio Zoido* (que ya está jubilado) y es él y la Directora General de Urbanismo de la Junta quienes me piden que venga aquí a echar una mano en la redacción del POT.

Luego, cuando el coordinador de la cooperación se jubila, me ofrece la Comunidad Autónoma de Andalucía hacerme cargo de la coordinación de toda cooperación, que en ese momento era solo en Montevideo, pero después se *extiende* a la Intendencia de Canelones y al Gobierno de la Nación, concretamente al MVOTMA, que era un Ministerio de reciente creación.

La primera acción *como* coordinador fue entablar contacto con el Director Nacional de ordenamiento territorial de ese momento, Federico Berbejillo, con quien intentamos hacer algún tema de cooperación internacional que no cuajó.

Sí cuajó cuando el gobierno nacional también pasó a manos del Frente Amplio y ahí fue cuando Mariano Arana planteó la necesidad de hacer una ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y pidió la cooperación de la Junta de Andalucía viendo los buenos resultados anteriores.

Luego de la ley seguimos con más temas, como continuar con el de rehabilitación, la redacción de las Estrategias para el Área Metropolitana, el Costa Plan, por ejemplo, que duró aproximadamente hasta el 2015.

¿Por qué crees que se tomó tanta referencia en el sistema español para la redacción del POT y la LOTDS?

Tiene que ver con la cultura. De todas maneras, no son sistemas idénticos, nuestras leyes son más deterministas, entre otras cosas porque nuestra estructura constitucional es diferente, por lo tanto, la ley no puede ser igual, tiene que ser obligatoriamente distinta.

En cualquier caso, yo creo que es un tema de carácter cultural porque si uno hace un análisis comparado de las leyes de esta naturaleza en América Latina se comprueba que en todos los que son de habla hispana tienen muchos puntos en común, luego es porque la cultura viene un poco de ahí.

Haya o no haya habido ley, el ordenamiento territorial, ya fuera de mucho nivel o poco nivel, que se desarrolló en estos países, vivió del derecho romano y del derecho español, con casi toda seguridad.

A grandes rasgos, ¿qué diferencias se aprecian entre ambos sistemas?

Una diferencia fundamental es la competencia, en el sistema español hay tres niveles de gobierno potentes, en el uruguayo hay dos porque los municipios todavía no lo son en este sentido. Y en estos dos niveles de gobierno hay mucha autonomía. El Departamento tiene mucha autonomía con respecto al Estado y el Estado con respecto al Departamento. En España lo más parecido a un departamento es una mezcla de comunidad autónoma y municipio, porque el municipio español no llega a tener las competencias que la intendencia tiene aquí. Por llamarlo de alguna forma, está muy vigilado por la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, no en materia de ordenación del territorio ya que no tiene competencias, en la mayoría de España, porque hay alguna Comunidad Autónoma sí otorga alguna competencia a los municipios, pero generalmente no es así.

Otro tema fundamental es el grado de definición de los planes, en España es mucho más potente que los grados de definición en Uruguay. No es que sea mejor o peor, es que es diferente, de hecho, ahora se está queriendo modificar las normas para dividir el plan en dos tipos de decisiones: las estructurales y las pormenorizadas para aliviar los planes.

Un ejemplo es el POT, es una carpeta de unas doscientas hojas, en España un plan de un municipio de cinco mil habitantes es una carpeta de unas cuatro mil hojas.

Por lo demás se parecen bastante, como se parecen a la colombiana o a la mexicana porque son leyes de instrumentos y leyes que vienen de la necesidad de dotar a la ciudad de infraestructuras y servicios mínimos.

También es mucho más exigente la normativa española en cuanto a la dotación de infraestructuras y a la recuperación de plusvalías con respecto a la uruguaya.

¿Cómo fue el proceso de tomas de decisiones de qué instrumentos se adoptaban cuando se redactaba el POT y la LOTDS?

Los instrumentos en Uruguay son muy parecidos a los españoles, pero con un nivel de decisión menor. Cuando todavía no se ha ordenado un ámbito de forma pormenorizada se tiene que inventar ese instrumento, puede tener muchos nombres. Hay dos tipos de planes: de reforma, sobre la ciudad consolidada, para reformar un área que ya se construyó o de expansión, cuando intentan hacer crecer ordenadamente la ciudad. En España cuando son de reforma son planes especiales, cuando son de desarrollo se llaman planes parciales.

De todos los planes que se adoptaron en la ley y en el POT ¿por qué se dejaron afuera los Planes Especiales de Reforma Interior y los Estudios de Detalle?

El estudio de detalle se parece un poco al proyecto urbano y los PERIS existen como tales, aunque no se llamen exactamente igual. De hecho, es lo que es el Plan Especial de Ciudad Vieja, el Plan de Barrio Sur es un Plan Especial, igual que el Plan del Miguelete.

Entonces ¿las competencias territoriales en España son de las CCAA y las urbanísticas de los ayuntamientos?

Si pero los municipios no aprueban sus planes, los aprueba la Comunidad Autónoma, normalmente se excede un poco lo que de verdad son sus competencias constitucionales, ya que el control que deberían al que deberían someter a los planes municipales es un control de legalidad y no de oportunidad, y sin embargo muchas veces se meten en control de oportunidad.

¿Qué grado de discrecionalidad existe en Uruguay con respecto a lo que es en España?

Aquí se usa mucha más discrecionalidad que en España. Allí cada decisión tiene que estar muy justificada porque, de otra manera, los tribunales te la tumban. No es normal que un Plan en Uruguay haya ido a la Justicia, cuando esas cosas comiencen a ocurrir se constituirá una cultura jurídica sobre el ordenamiento territorial que obligará a que los planes tengan una justificación muy precisa.

Para nosotros, en España, eso es fundamental porque te juegas la vida del plan, porque allí no hay plan que no vaya a los tribunales por lo que no se puede ser nada arbitrario, aquí es al contrario.

¿La calidad de los instrumentos que se redactaron y se están redactando en Montevideo están dando los resultados esperados con lo que establece el POT y la LOTDS?

Yo tengo la sensación de que los primeros instrumentos que se desarrollaron tenían más calidad que los últimos que se están desarrollando, es sólo una impresión, y es algo que tiene que ver con la novedad porque era algo que se estaba aprendiendo y había mucha ilusión.

Si comparo el POT y las DDOTDS, el primero es mejor que las segundas. Tampoco no es que se hayan desarrollado tantos instrumentos de ordenamiento territorial. Son pocos y no de todos los tipos posibles. Si uno analiza la densidad de instrumentos que se hicieron en la primera época y la compara con ahora, se ve que se hacen bastante menos.

Con lo que se ha hecho en estas décadas ¿hacia dónde debe dirigirse la práctica de ordenamiento territorial para mejorar para mejorar los resultados?

El camino emprendido está bien en el sentido el propio Estado se está dotando de instrumentos, como las Directrices, las intendencias, con más o menos fortuna, atención y diligencia están también dotándose de ciertos instrumentos de ordenación.

Lo que haría falta aquí es formar, formar y formar técnicos especialistas en ordenamiento territorial que es lo que falta, falta mucha formación en ese sentido. Creo que ese es el camino a emprender.

Por otra parte, el recorrido que tienen los instrumentos y la ley es de poca perspectiva para valorarse de manera más global.

Yo creo que, formación, formación y formación.

1. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle.

El análisis del ejemplo de Casavalle permite enfocar en dos aspectos sustantivos en la manera de redactar un instrumento: el análisis y diagnóstico, muy pautado en el caso español y el grado de profundidad de los resultados expuestos.

Se toma este caso ya que es el primero donde se realiza un instrumento de ordenación territorial que no se refiere a un área central de la ciudad de Montevideo y que refleja la periurbanización como fenómeno de expansión urbana expuesto por las Naciones Unidas, además de ser uno de los Planes más desarrollados y completos en el ámbito de la Intendencia de Montevideo.

Tres dinámicas, una sola tendencia de expansión dispersa

En la ciudad de Buenos Aires existe una tendencia a la expansión periférica para el desarrollo de conjuntos cerrados habitacionales de alta y media renta. Como se observa en la imagen, estos "barrios cerrados" se localizan sobre las grandes autopistas en el radio periurbano del Gran Buenos Aires, con la consecuente dependencia del vehículo privado.

Desde una lógica completamente opuesta, caracterizada por la dificultad económica para acceder a condiciones habitacionales formales y dentro de estándares adecuados,

los asentamientos irregulares en la ciudad de Montevideo (Uruguay) también muestran una importante tendencia a la periurbanización.

En Santiago de Chile, los proyectos de vivienda social subsidiada tienden a localizarse en las áreas donde el suelo es mas barato, es decir en las áreas más lejanas, mal conectadas y poco servidas de la periferia, un fenómeno que también se observa en Ciudad de México.

Unidades de vivienda social construidas en la región metropolitana de Santiago

Área	Área periurbana	Área metropolitana	Total
1978-1983	3467	37908	41375
1984-1989	3575	68804	55268
1990-1995	10628	55268	65896
1996-2002	9076	37369	46445
Total	26746	199349	226095

Fuente: Hidalgo et al. (2008), publicado en CEPAL/Helmholtz Association/GTZ (2010).

**Mapa 1.3
Asentamientos irregulares en Montevideo**



Fuente: Intendencia Departamental de Montevideo. En <http://sig.montevideo.gub.uy>

92

Durante la mayor parte del siglo XX Casavalle ha sido objeto de numerosas iniciativas estatales y departamentales desorganizadas e inconexas, transformando la zona en un territorio aislado y enquistado en la ciudad con grandes carencias a nivel social, económico, habitacional, ambiental y territorial. Posee una trama urbana completamente fragmentada, ignorante de la topografía en la que se implanta e incapaz de mantener vínculos con el entorno.

Los esfuerzos por revertir esta situación de deterioro han sido, también, atomizados y descoordinados, produciendo escasos o nulos resultados. Una consecuencia de la situación actual es que sus habitantes no poseen ningún sentido de pertenencia al barrio.

Por estas razones, se entiende que *“El fortalecimiento de lo común puede concretarse en el uso y cuidado de espacios comunes como la ciudad”* (CEPAL, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, 2007).

⁹² ONU HABITAT “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2012, pág. 35

En estas ideas se basa el marco conceptual en el que se encuadra el Plan y tiene el fin de *“Promover la recuperación urbana y ambiental, revitalización, integración social y estructuración de la zona en cuestión, a partir de la definición, en forma participativa, de las principales directrices estratégicas y de ordenación, las que serán el fundamento de las diversas intervenciones públicas y privadas en el área, así como de los lineamientos de actuación, programas y proyectos que apunten a mejorar la calidad de vida de sus habitantes, las estructuras, e infraestructuras urbanas, y el paisaje urbano del sector.”*⁹³

Este Plan Parcial se concibe, desde un punto de vista estratégico a largo plazo, para mejorar la calidad de vida de los residentes, concretando su derecho a la ciudad y hacer posible un uso sostenible y democrático de los recursos disponibles, sirviendo de guía, marco y soporte para futuras actuaciones integradas y coordinadas.

Se organiza a través de unas pautas detalladas sobre espacios públicos, estructuración vial, centralidades, equipamientos, infraestructuras y servicios, soluciones urbano-habitacionales y usos del suelo, al mismo tiempo que produce una serie de proyectos relevantes de carácter estratégico.

Los 2 grandes objetivos perseguidos por el Plan son: construir ciudad en Casavalle e integrar Casavalle y la ciudad.

Estas propuestas son expuestas en la Memoria de Ordenación, así como en la de Gestión y Seguimiento y son consecuencia de un profundo análisis sobre la realidad y las características de la zona explicitadas en la Memoria de Información.

Enfoque del tema.

Los criterios para el estudio, su análisis y la elaboración de propuestas para este territorio surgen de la necesaria comprensión del soporte físico, así como de las actividades y procesos urbanos que se desarrollan en el mismo.

La estructura fragmentada y diversa de la zona hace que sea necesaria una visión plural, organizada en múltiples capas de reconocimiento que necesitan del uso de herramientas de investigación diferenciadas.

Es un enfoque multitemático que, además, desde una perspectiva territorial, es transversal a todas las materias tratadas y a los diferentes sectores estudiados. Este abordaje busca, también, traspasar el mero diagnóstico para, a medida que se avanza, ir acometiendo el trabajo de elaboración de las diferentes propuestas sobre las conclusiones de la situación actual de este territorio.

Por otra parte, se adopta la mirada multiescalar que también fue plasmada en las DDOTDS, donde se indica que *“Se aborda la planificación del territorio a partir de la comprensión de las singularidades de las distintas escalas territoriales y sus interconexiones: nacional, metropolitana, departamental y local. El desarrollo del departamento queda sujeto a instrumentos específicos que integrarán las distintas escalas, según el alcance de cada uno.”*⁹⁴

El enfoque adoptado posee una riqueza de insumos y una creciente complejidad de análisis. Pero esta misma amplitud adolece de cierta dificultad en el tratamiento en profundidad de los datos recabados ya que resulta difícil acotarse a los objetivos perseguidos en el Plan que, como premisa y debido a su naturaleza, se restringe al ámbito territorial de esa parte de la ciudad. Es un estudio más amplio que profundo de la realidad de la zona. Esto hace que muchas veces se llega a obtener datos de un detalle tan particular que luego se pierden y, siendo muy necesarios, no son utilizados en la redacción de las propuestas. El procesamiento de datos tan específicos y de naturaleza tan diversa hace que en el diagnóstico final desdibuje la globalidad del objeto estudiado y “pierda fuelle” la profundidad de las propuestas planteadas.

⁹³ Licitación abreviada de la Intendencia de Montevideo N° 362/2010, punto 7.1 - Objetivo general.

⁹⁴ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DDOTDS) 2013, pág. 40.

Este problema difícilmente hubiese surgido en un instrumento español ya que los trabajos para su elaboración suelen ser muy específicos ya que están muy pautados por las normas sobre los documentos y contenidos que debe poseer un plan de estas características.

Las necesidades múltiples y heterogéneas de estos barrios necesitan de un punto de vista desde el ordenamiento territorial que vaya ordenando y jerarquizando los desafíos y las ideas de forma estructurada. Esta visión permite convertir los datos recabados en información relevante de manera práctica y sintética para, de este modo, generar respuestas a medida que se avanza en los análisis pertinentes.

En resumen, es necesaria una visión holística en el abordaje del territorio, pero basada en una práctica profesional determinada que coordine al resto de las materias. Los problemas que se van detectando deben ser abordados desde una perspectiva aglutinante apoyada en el análisis territorial y no de manera diversificada en concepciones disciplinarias autónomas, ya sean sociales, económicas o ambientales, por ejemplo.

Esta visión, traspasaba las facultades y atribuciones en ordenamiento territorial propias de un gobierno departamental, que impone, a través de un documento que debe llegar a convertirse en norma y que se formaliza en un decreto de la Junta Departamental, compromisos a otras administraciones y organismos del Estado cuyas obligaciones corren por otros derroteros sin que existiesen compromisos asumidos. Esto obliga a una negociación continua, tanto de parte del Alcalde y del Intendente con los Entes y el Poder Ejecutivo ya que, por más que las potestades sobre el territorio sean departamentales de acuerdo de la LOTDS, no es suficiente en lo que es propio de su autonomía, institucional, jurídica y presupuestal.

Este problema no surge en los casos españoles ya que la jerarquía entre instrumentos hace que tanto las administraciones públicas tengan claro cuál es su papel y qué se espera de ellas en su cumplimiento. En pocas palabras una norma es una norma y es de obligado cumplimiento so pena judicial. No hay espacios para la negociación sobre una norma vigente.

Un Plan Parcial no puede ser solo un instrumento orientador de la acción pública en general que dependa de un posible pacto estratégico a futuro. Un Plan Parcial debe dar respuestas territoriales y urbanas concretas a los problemas existentes en su ámbito de aplicación, aunque sí se reconoce como necesaria que *“La intervención en este ámbito requiere de políticas “de Estado” para la ciudad”*⁹⁵.

Una visión implícita pero que no fue explicada en ningún momento es la concepción del ordenamiento territorial desde la defensa de los intereses colectivos, tal como expresa Josep María Vilanova, *“Porque es el instrumento clave para determinar la ordenación del territorio en su totalidad, al precisar edificaciones y usos en cada realidad concreta y, por lo tanto, al garantizar el control social de los procesos de cambio físico”*⁹⁶.

Para terminar, cabe señalar que se entiende que, desde el punto de vista conceptual, hubiese sido un aporte positivo la visión de Salvador Rueda sobre el aislamiento periférico de las zonas naturales que van menguando, muy aplicable al caso de Casavalle: *“Al crecimiento de suelo ocupado con asentamientos urbanos, que es causa de la destrucción de partes crecientes de suelo agrícola o forestal, se añade el efecto desestructurador que sobre estos ecosistemas provoca la compartimentación del territorio por la red de carreteras para el transporte motorizado. La insularidad que la malla genera en el mosaico vivo periférico es causa de su simplificación y degradación.”*⁹⁷.

⁹⁵ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. División de Planificación Territorial. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración de Casavalle, pág. 9. Departamento de Planificación.

⁹⁶ VILANOVA, Josep Maria et al. (2000) “Planes locales y planes especiales” en “Planeamiento y sostenibilidad”. 2000, pág. 78

⁹⁷ RUEDA, Salvador. “Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos”, 1996, pág. 11.

La población ronda los 80.000 habitantes con una tasa de crecimiento de población muy superior a la del resto de la ciudad en su conjunto.

La densidad de la población del área de Casavalle asciende a 71,4 personas/hás, por encima del Montevideo urbano (67 personas/hás). Se trata de una densidad asimétrica debido a que las concentraciones poblacionales existentes en los diferentes complejos habitacionales y asentamientos irregulares, produce que el promedio de la zona sea muy destacable.

Es una zona en la que se ubican equipamientos de referencia a escala metropolitana, como es el caso del Cementerio del Norte, las canchas de fútbol del club Cerrito y las Acacias de Peñarol así como instalaciones del Ministerio de Defensa, como son varios Batallones de Ingenieros y la cárcel de Domingo Arena.

Los complejos habitacionales de la zona, como, por ejemplo, Casavalle, Misiones, Barrio Municipal, San Martín o Marconi, se encuentran en diferente estado de conservación desde sectores con buenas características ambientales y habitacionales hasta barrios enteros completamente turgurizados, además de los numerosos asentamientos irregulares establecidos en la zona.

Se parte de una categorización del suelo en el sector de Las Acacias como suelo urbano consolidado mientras que todo el resto de la zona se trata de suelo urbano no consolidado, a excepción de las zonas rurales que se encuentran categorizadas como naturales (en los márgenes del arroyo Miguelete) y de interfase.

En cuanto a los usos preferentes del suelo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, se observa que en la mayor parte de la zona el uso es mixto controlado, en Las Acacias el uso es residencial y mixto controlado, y en las zonas rurales son de uso agrario, a transformar o a determinar⁹⁸.

Objetivos.

Los principales objetivos del Plan Parcial son:

Construir Ciudad en Casavalle

Este objetivo implica la definitiva consolidación urbana de este vasto sector de la ciudad y se realiza mediante:

Actuaciones concretas en el territorio.

La mejora y estructuración del tejido urbano.

El aumento en calidad y cantidad de espacios públicos en diversas escalas.

El acondicionamiento del sistema vial existente (pavimentación, arbolado, iluminación, veredas y señalización) que, además, se debe completar en sus trazados discontinuos.

La ampliación del sistema de equipamientos colectivos (escuelas, liceos, centros de UTU, CAIF, gimnasios, campos deportivos, salones multiusos, policlínicas, bibliotecas, centros de promoción laboral, etc.) y servicios acordes a las necesidades de la población.

La consolidación de las centralidades existentes y el desarrollo de nuevas centralidades.

Integrar Casavalle a la ciudad

Este objetivo supone producir un salto cualitativo en la integración urbana de la zona. Para ello es necesario:

El fortalecimiento de la conectividad con el resto de la ciudad. La vinculación del sector con las centralidades urbanas cercanas. La localización de equipamientos deportivos, educativos, culturales y productivos que sean referentes para otros barrios y para el resto de la ciudad.⁹⁹

⁹⁸ Decreto Departamental nº 29.118 (2004)

⁹⁹ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial. "Casavalle. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle", pág. 25, 26.

Métodos y técnicas de análisis.

La metodología utilizada para llegar a los fines propuestos se basa en tanto en procedimientos cualitativos como cuantitativos, ya sea a través de diferentes procesos de búsqueda de datos como de una participación ciudadana continua, tratando de superar aspectos deficitarios de experiencias anteriores, como, por ejemplo, las encontradas en el trabajo de diferentes instituciones asistenciales del barrio, que dividieron a los vecinos en grupos (adultos mayores, niños, mujeres, etc.) sin atender a la zona como grupo, esto generó muchas dificultades al procurar alcanzar los objetivos primarios de tener una visión integral de los problemas que se debieron acometer.

Los procesos de participación fueron muy variados. Desde talleres con vecinos y referentes locales como a través de reuniones con técnicos cualificados en diversas materias (desde saneamiento, vialidad, movilidad, pasando por temas de vivienda hasta actores culturales y sociales específicos).

Como insumo de trabajo para efectuar este Plan Parcial se utilizaron todos los recaudos elaborados con anterioridad, ya sea información obtenida en diferentes talleres, reuniones de trabajo y participación del Concejo Vecinal, del Municipio y de las diferentes organizaciones locales.

Por otra parte, se recoge los análisis y propuestas efectuadas en el trabajo hecho por la Consultoría contratada que realizaron un ingente trabajo basado en encuestas sistematizadas por diferentes temas.

Luego de un primer reconocimiento del territorio, se opta por instrumentar el estudio del área delimitando cinco zonas con características diferenciadas entre sí y con diferentes subsectores.



A continuación, se procedió a su estudio según los siguientes ítems en forma de capas: los cursos de agua, las infraestructuras urbanas, los equipamientos, la estructura vial, movilidad y accesibilidad, espacios públicos, las actividades y usos en el territorio, la dinámica económico-productiva, el patrimonio, la segregación social y el hábitat.

De esta manera se puede ir reconociendo e identificando los distintos elementos del territorio para su posterior análisis y concretar las propuestas específicas.

Las fuentes de información fueron las siguientes:

Cursos de agua – datos ambientales de instituciones públicas y trabajo de campo.

Infraestructuras urbanas – aporte de datos de diferentes dependencias, tanto departamentales como de organismos estatales descentralizados.

Equipamientos – relevamiento “in situ” y aporte de datos de diferentes fuentes, tanto departamentales como ministeriales y otras organizaciones públicas, así como de privadas, sobre todo del ámbito educativo.

Estructura vial – insumos obtenidos de los Departamentos de vialidad y movilidad de la Intendencia, así como trabajos de campo de relevamiento y conteo.

Espacios públicos – inventario departamental y trabajo de campo de relevamiento de estado físico.

Actividades y usos en el territorio – POT, DDOTDS, trabajo de campo de relevamiento zonal, encuestas y trabajo en talleres. Relevamiento de campo y entrevistas con empresarios. También, a partir del listado de empresas de la zona confeccionado por el CEDEL (que incluía más de 500 empresas), se procedió a geo referenciarlas.

Patrimonio – trabajo de campo, relevamiento del estado de los bienes potencialmente patrimoniales en las diferentes zonas y análisis de documentación existente.

Segregación social – métodos cuantitativos (encuestas) y métodos cualitativos (entrevistas y talleres con ONG y entidades públicas).

Hábitat – datos territoriales del Departamento de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo, del Programa de Mejora de Barrios, de los Ministerios (MVOTMA y MIDES) sobre asentamientos y conjuntos habitacionales degradados. Trabajos de campo y análisis de fotos aéreas. Talleres.

Paralelamente se crea una línea histórica de eventos para la exacta comprensión de la génesis de los problemas existentes.

El estudio del crecimiento de la mancha urbana se hizo a través de fotos aéreas, planos catastrales y mapas del siglo pasado de diversa procedencia.

Debido a las características particulares de la zona hubiese sido adecuado, además, un análisis más profundo del paisaje en lo referente tanto a sus valores escénicos como a la necesaria recuperación de los ecosistemas naturales vinculados a los cursos de agua y a las zonas de suelo rural de interfase ya que, posteriormente, se hicieron propuestas específicas en este sentido, pero con bases más subjetivas que por requerimientos recabados.

Por otra parte, se debió potenciar con mayor profundidad la capacidad de poder ubicar en su contexto geográfico cada uno de los ítems que se develan y estudian, así como su interacción con toda el área del Plan y de la ciudad.

La visualización de las fuentes y los datos opera directamente en la capacidad de procesamiento analítico sobre el territorio, por lo cual, más allá de reflejarse en las tablas estadísticas necesarias para una aproximación cuantitativa es necesaria una elaboración cartográfica temática referida a esos datos, más amplia y profunda que la realizada. Si esta herramienta se hubiese utilizado con mayor precisión habría surgido un cuerpo cartográfico intermedio entre el de la memoria de información y el de la memoria de ordenación, uno específico de conclusiones de las interrelaciones entre las diferentes tensiones actuantes en las transformaciones en el territorio, una cartografía de carácter marcadamente conceptual y concluyente.

Esto se expresa en que no se ha modelado situaciones de riesgo, ya sea de tipo habitacional y/o social, por ejemplo, aunque sí en la temática ambiental y de inundaciones, puntos críticos en los problemas detectados en la zona del Plan.

Otro aspecto poco resuelto es que se confeccionaron escasos tipos de indicadores que permitiesen una ponderación más precisa de las diferentes situaciones evaluadas.

Propuesta de ordenamiento

Bajo el soporte del POT y de la LOTDS se estableció una propuesta para la zona en la que su concepción está basada en los siguientes términos:

Esta propuesta está concebida con una mirada consciente desde el soporte natural y con un abordaje a múltiples escalas que pone su énfasis en lo que serán las actuaciones urbanas concretas.

De esta manera se definen los lineamientos de ordenación, actuación y estructuración del territorio que permiten desarrollar el eje estratégico "Construir ciudad".

La multiescalaridad

Se definen tres escalas de abordaje que implican objetivos específicos:

Una escala de abordaje "macro" que vincula Casavalle con el resto de la ciudad y del territorio departamental.

Una escala ajustada al ámbito del Plan que se enfoca en los distintos componentes del territorio, tanto en lo que respecta a sus diferentes sistemas y estructuras como en los usos y ocupación del suelo, buscando la mejora significativa de la calidad urbana y ambiental de toda el área.

En esta escala se definen los lineamientos para la construcción del espacio público, la conectividad dentro del ámbito del Plan, su vialidad, la construcción de centralidades y la promoción de proyectos urbanos. A su vez se determina la regulación de las condiciones de parcelación, usos y ocupación del suelo.

Una escala específica de las actuaciones con intervenciones que generen una transformación significativa del territorio promoviendo la calidad en el ambiente urbano, el completamiento de los servicios, y la integración y conectividad del área urbanizada o con vocación de ser urbanizada.

Se plantea generar unidades orgánicas de desarrollo urbano, en contraposición a una lógica heredada de crecimiento y reforma por fraccionamientos aislados, que ha producido a lo largo del tiempo desarrollos dispersos, fragmentados e inconexos. El Plan busca revertir estas tendencias, garantizando la calidad e integración urbana, apelando a un urbanismo activo, más que a la sola regulación.

Mirada desde el soporte natural

El soporte natural tiene una trascendencia particular. Al tiempo que opera como causa de fractura y discontinuidad de la trama urbana, se presenta como oportunidad para la construcción del territorio, el espacio público y las nuevas relaciones urbanas y con el territorio rural adyacente. Dentro del soporte natural destacan los cursos de agua y el relieve.

Los cursos de agua hoy son barreras que impiden la continuidad de la trama urbana. Tienen, sin embargo, la vocación de constituirse en estructuradores del territorio, en espacios públicos de calidad destacada y en elementos lineales que conectan de ámbitos diversos.

El relieve fragmenta en varios casos los barrios, pero ofrece posibilidades paisajísticas que hoy en día no se encuentran aprovechadas.¹⁰⁰

Escala de las actuaciones

Las actuaciones propuestas abordan unidades barriales y piezas urbanas concretas. Se constituyen en la síntesis de los lineamientos planteados para la estructuración del territorio de Casavalle. De esta manera, se hace posible la dotación y la accesibilidad a espacios públicos, equipamientos urbanos y viviendas que garanticen una buena calidad de vida y resuelvan su integración al resto de la trama para permitir:

- materializar y hacer operativas las intervenciones de acuerdo a las definiciones contenidas en el Plan Parcial, en particular los lineamientos que se refieren a los sistemas territoriales,*
- establecer los acuerdos interinstitucionales e intrainstitucionales estratégicos y*
- establecer la coordinación de los Proyectos y Programas en términos de un Plan Operativo de Obras para Casavalle, ya sea de ejecución prioritaria, diferida a mediano plazo o diferida a largo plazo.*

¹⁰⁰ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial. "Casavalle. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle", pág. 28.

De esta manera se plantean las estructuras básicas del trazado vial, los posibles amanzamientos, las afectaciones y los usos admisibles, así como los posibles emplazamientos para equipamientos, viviendas y espacios públicos.

Mientras no se desarrollen los respectivos instrumentos de ordenación territorial derivados y de mayor detalle para cada uno de estos territorios, se define su estructuración donde se establece las afectaciones necesarias con el fin de ordenar las distintas actividades y edificaciones para que no se produzcan contradicciones con los objetivos del presente Plan Parcial.

Las áreas con características sociales más críticas son las que presentan los más graves problemas en relación con su inserción estructural en la ciudad y sus vínculos funcionales. Buena parte de sus tejidos urbanos se encuentran en una condición de aislamiento o de enclave.

Es en este sentido que los lineamientos de ordenación en esta escala de abordaje se refieren tanto a la actuación y estructuración de cada sector como a la general del ámbito del Plan, permitiendo la integración urbana de las subzonas entre sí y con sus áreas adyacentes.

En esta escala se explicita el criterio de ordenamiento que pone énfasis en las actuaciones por sobre los aspectos regulatorios.

Estas actuaciones que están asociadas al completamiento, la consolidación y/o la reestructuración parcial de la trama son:

Operaciones Urbanas Complejas,

Programas de Urbanización,

Reprogramaciones Urbano – Habitacionales,

Perímetros de Transformación Programada y

Proyectos de Calificación Vial (ya abordados en el capítulo “Movilidad sostenible. Conectividad y Calificación vial”).¹⁰¹

Existen propuestas concretas como las operaciones urbanas y propuestas de carácter orientativo a desarrollar en instrumentos de ordenación complementarios: éste es el caso de los perímetros de transformación programada y los programas de urbanización.

También hay propuestas de carácter orientativo que luego no son tomadas como se han pensado en primera instancia, esto sucede con la calificación vial de algunas arterias como el caso de la Avda. San Martín donde se previó un ancho mayor con sendas diferenciadas para ciclovías, peatones y tráfico motorizado. El departamento de movilidad de la Intendencia ignoró completamente las estipulaciones del plan por más que sea norma aprobada por la Junta Departamental. Esto sería impensable en un plan vigente español ya que decisiones unilaterales de determinados departamentos hubiesen sido recurridas ante la Justicia y los organismos competentes.

Por otra parte, cabe señalar que este plan tiene una fuerte orientación a la actividad pública en el territorio. Las actuaciones que están asociadas al completamiento, la consolidación y/o la reestructuración parcial de la trama se plantean para que sean realizadas por la propia Intendencia o por los organismos del Estado central y no por privados.

¹⁰¹ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial. “Casavalle. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle”, pág. 40, 41.



102

Recursos disponibles para su ejecución.

Los recursos son de cuatro tipos: documentales, físicos, humanos y financieros.

Los documentales parten de las fuentes de los archivos e insumos de documentos técnicos de los diferentes departamentos de la Intendencia de Montevideo, de los datos y propuestas elaborados por la consultoría, de documentos ministeriales y de entes autónomos y, por último, los aportados por terceros.

Los físicos para proceder al trabajo lo aportó la Intendencia de Montevideo.

Los humanos lo conformaron los técnicos y funcionarios del Municipio D, el trabajo profesional de los técnicos de la División de Planificación Territorial de la Intendencia de Montevideo, de otras reparticiones departamentales y los miembros de la Consultoría contratada. Se echó en falta la concurrencia un mayor compromiso de la labor de especialistas económicos en el equipo redactor del Plan.

La fuente más importante de financiación procede del Estado, fundamentalmente de las arcas comunales de la Intendencia de Montevideo (fondo especial de Gestión Urbana, entre otros) y, en

¹⁰² INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle”, Operación Urbana I – Eje Cívico Cultural.

segundo lugar, por inversiones del Gobierno Nacional, ya sea a través de sus Ministerios o a través de los presupuestos para obras de los organismos sectoriales descentralizados.

Otra fuente de financiación son los organismos internacionales que, a través de convenios o programas financian objetivos precisos y acotados.

El financiamiento se encuentra asegurado a corto y mediano plazo y las acciones a desplegar en el futuro próximo se encuentran en un estado de progreso avanzado.

Las capacidades de evaluación, diagnóstico, rectificación y cambios de rumbo están recogidas en los documentos de gestión y algunas de ellas, a través de métodos de participación ciudadana que ya se están llevando a cabo.

Conclusiones

Existe una adecuada capacidad profesional para analizar el territorio y traducir disciplinariamente las diferentes inquietudes de los actores del territorio en el instrumento de ordenación territorial elaborado. Las ideas expuestas por terceros se trasladan de manera fluida y se usan apropiadamente en la redacción del plan.

Existen las suficientes facultades para la correcta elaboración de diagnósticos y de objetivos flexibles que permitan las lógicas variaciones en las tomas de partido.

Se ha avanzado mucho pero aún no se ha conseguido una sistematización de los protocolos de integración de las diferentes fuentes de datos en la elaboración de Planes Parciales para una adecuada gestión del conocimiento. Aún se pierden datos recabados que se terminan por no usar o que son superfluos a la hora de redactar las propuestas necesarias.

Por otra parte, la segmentación de atribuciones de las diferentes secciones del organigrama departamental produjo ingentes esfuerzos de coordinación, y sobre todo para lograr trabajar transversalmente y de manera cotidiana. Esto solo sucede si hay un mandato político superior pero no cuando se trata de iniciativas entre pares. Los asuntos deben elevarse para que los traten las jerarquías y de ahí se bajen las indicaciones.

A diferencia de lo que sucede en España, este plan no tiene competencia en otras instituciones del Estado por lo que los equipamientos comunitarios (escuelas, liceos, UTU, policlínicas, etc.) no poseen reserva de tierras salvo, en algunos casos, se identifican posibles zonas de carácter orientativo.

A grandes rasgos, si bien se realiza un plan para una transformación mucho más detallada de un sector de territorio de la ciudad de lo que establece el POT, carece de las determinaciones que tendría en el caso de un plan español de estas características; no fija plazos para iniciar o finalizar las actuaciones que describe más allá de indicar si son a largo, mediano o corto plazo, ni contiene una evaluación económica ni las etapas de su ejecución, así como tampoco posee un presupuesto de obras a realizar. Se trata de un plan muy elaborado, pero sin soporte económico ni financiero específico, lo que hace que presente un carácter marcadamente orientativo e indicativo más que prescriptivo y ejecutivo como sería el caso de un plan parcial español. Las evaluaciones presupuestales y económicas se prevén para una etapa posterior a la aprobación del plan, a medida que las autoridades políticas tomen las decisiones pertinentes para la ejecución paulatina del mismo.

Como conclusión final, cabe señalar que la redacción de este Plan Parcial produjo un avance en el grado de perfeccionamiento a la hora de proceder a la sistematización y replicabilidad de los métodos de recolección y procesamiento de datos, así como de construcción de propuestas concretas. Aunque aún queda mucho camino por recorrer se puede afirmar que se está en condiciones de asumir una mejor condición en la toma de decisiones con un uso más eficiente de los recursos disponibles.

2. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso (PPAP)

Se trata de un plan muy ambicioso cuya área de abordaje abarca toda la cuenca del arroyo Pantanoso, un total de unos 66 kilómetros cuadrados que conforman su cuenca y que atraviesan de norte a sur la zona oeste del departamento de Montevideo, si bien el área de aplicación del PPAP se centra en su cauce y en las dinámicas territoriales asociadas al mismo.

Esta área está atravesada por cuatro Centros Comunales Zonales (los 12, 13, 14, 17 y 18) y dos municipios (el “a” y el “g”).

La población total de la cuenca es cercana a los 195.000 habitantes, lo que equivale al 14,8% de la población total de Montevideo y que viven en unas 63.000 viviendas. De esta población unas 35.000 personas se encuentran viviendo en asentamientos irregulares. Así mismo se encuentran muchas industrias y equipamientos de escala metropolitana (Parque de Actividades Agropecuarias (PAGRO), el Parque Tecnológico Industrial del Cerro (PTI) y la futura Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM). Esta diversidad de situaciones hace que surjan múltiples conflictos debidos, entre otros factores, a la degradación ambiental y a “parches” territoriales con poblaciones excluidas en ámbitos sociales deprimidos. Al mismo tiempo se observan grandes potencialidades como son las de carácter ambiental, como las nacientes y los humedales.

El plan se enmarca en las DDOTDS, del cual deriva, concebido como una de las cuñas verdes definidas en éstas y que son ámbito de articulación entre lo natural y lo urbano. Se intenta construir el objeto “cuña verde” para que sea reconocido socialmente con el fin de incorporarlo al imaginario colectivo.

El plan se articula a través de diferentes escalas: la escala de la cuenca, la de la cuña y el ámbito del Plan que cose las diferentes lógicas urbanas que va atravesando el arroyo, el propio curso de agua y las otras estructuras territoriales asociadas a él.

Se trata de construir un proyecto unitario desde las nacientes hasta la bahía con la articulación de diversas estrategias.

“El objetivo general del Plan es favorecer un cambio profundo en la integración socio-territorial del Departamento, y en la calidad de vida de su población, interviniendo decididamente en la transformación de la relación de la ciudad con el arroyo Pantanoso y del imaginario colectivo respecto al mismo.”¹⁰³

Entre los temas abordados destacan poner en valor los servicios ecosistémicos naturales vinculados a los servicios educativos a través de un plan de manejo, revertir las ocupaciones de tierras de los márgenes, mejorar la movilidad y la conectividad, mantener la naturalidad del curso de agua, aprovechar las potencialidades paisajísticas e impulsar los aspectos productivos existentes en las diferentes áreas, como PAGRO, el Parque Tecnológico Industrial del Cerro PTI, la UAM. Como se aprecia, al ser un territorio diverso las intervenciones también lo son.

Se plantea una serie de aproximaciones diversas al curso de agua, conformando un sistema de espacios públicos de áreas parquizadas de borde que vincule espacios existentes como lo son el parque de la Francesa o el Parque Tomkinson.

Se procura recorrer el arroyo en toda su extensión a diversas escalas para crear una unidad que supere la actual fragmentación.

Asimismo, se pretende desarrollar equipamientos vinculados al tema ambiental y a la generación de empleo.

Otro aspecto importante es la construcción de un hábitat adecuado para la población que actualmente se encuentra en condiciones precarias, así como construir ciudad en áreas a intervenir, aprovechando los vacíos territoriales existentes. Del estudio de las densidades, tanto de población como de vivienda existentes y de las potencialidades de estas áreas remanentes se llegó a la

¹⁰³ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. Memoria de Ordenación, pág. 6.

conclusión que son zonas que pueden albergar una capacidad de 80 viviendas por hectárea sin generar conflictos y aprovechando la capacidad del suelo de manera óptima.

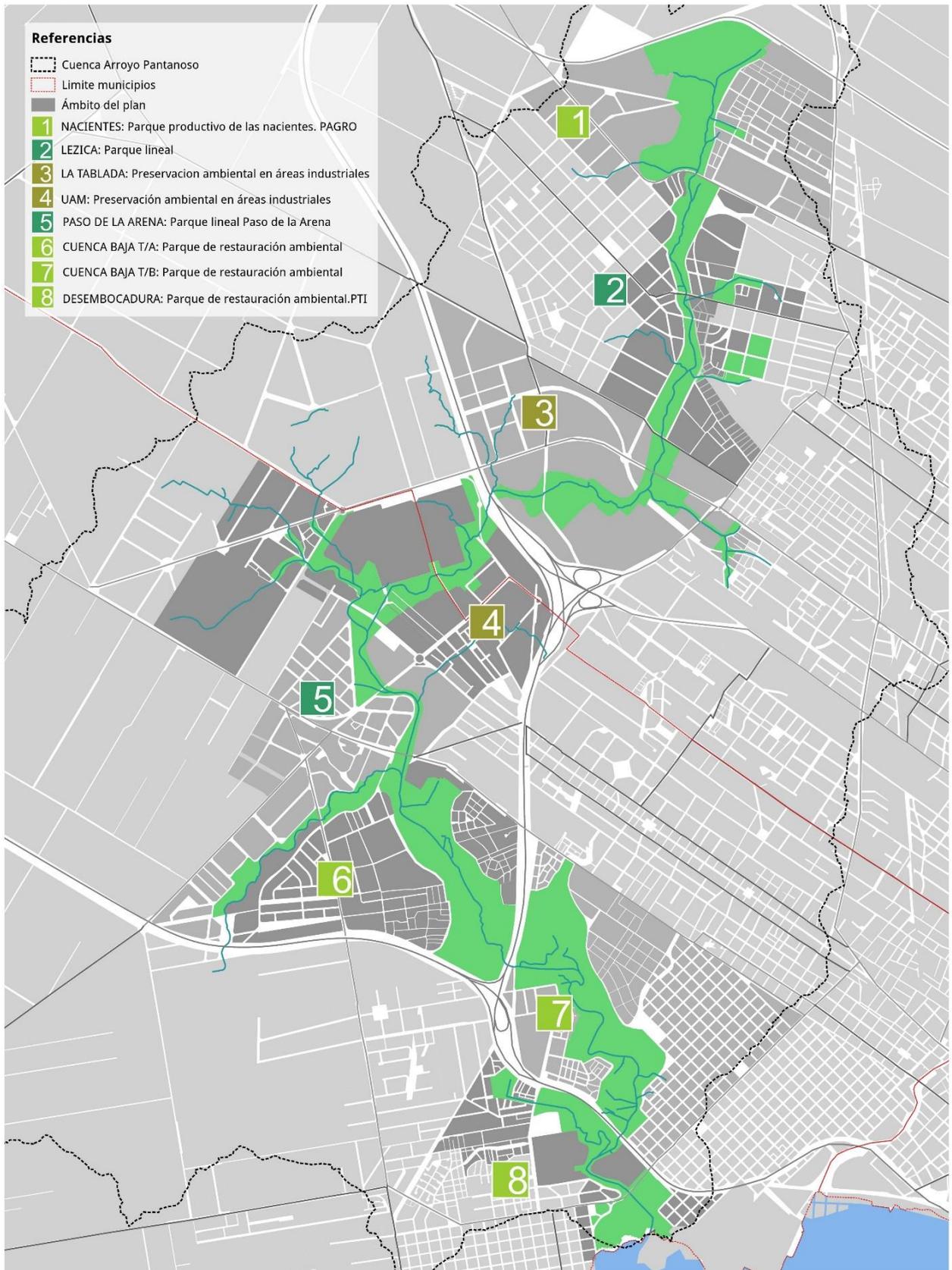
El plan define un total 8 tramos con 8 objetivos:

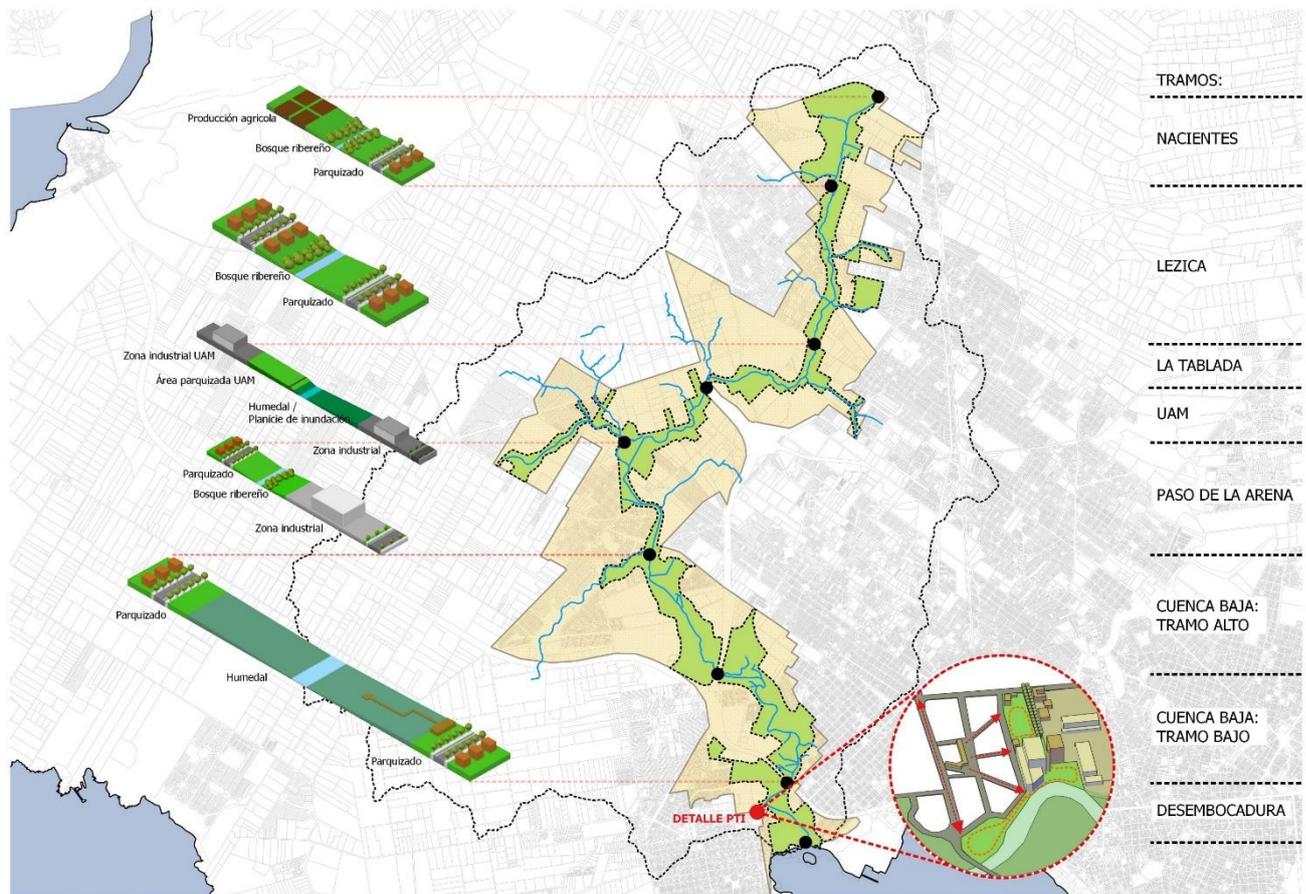
1. Las nacientes, se busca potenciar los contenidos programáticos del PAGRO y mejorar la conectividad norte-sur entre el arroyo y Garzón.
2. Lezica. Se plantea un parque lineal vinculando el Parque de la Francesa con el Parque Lezica.
3. La Tablada. Se busca preservar las condiciones naturales del curso de agua, pero manteniendo los usos industriales existentes.
4. UAM. El objetivo primordial es el mismo que el de La Tablada, pero, además, establecer una relación particular con el arroyo a través de un paseo en el borde de sus márgenes.
5. Paso de la Arena. Se propone un parque lineal que posee cierta asimetría, de un lado la centralidad urbana de Paso de la Arena y del otro lado un gran frente vegetal.
6. Cuenca baja, tramo alto. La ciudad se encuentra más retirada, hay humedales que son un área destacada a preservar por lo que se plantea que sea un área sin acceso público, eliminando los impactos de las llanuras de inundación, por lo que se debe realizar relocalizaciones de familias en situación de precariedad socio-habitacional.
7. Cuenca baja, tramo bajo. Se plantea la relación de la ciudad con los humedales, por lo que se propone contener los bordes de esta para que no se produzcan casos de invasión del ambiente natural.
8. La desembocadura. Es un área de intervención prioritaria donde se encuentran varios equipamientos (PTI, la cancha de Cerro y ANCAP).

El plan establece avanzar de manera inmediata con cinco acciones tempranas en todo el curso para realizar cambios estructurales:

- 1) Implementar un centro de interpretación del Parque Productivo de las Nacientes (PAGRO) de carácter educativo y recreativo.
- 2) Jerarquización del entorno de la Avda. Lezica para articular los diferentes valores patrimoniales del barrio con la recuperación del arroyo como parque lineal.
- 3) Parque lineal del Paso de la Arena al que se le implementa toda la infraestructura y acondicionamiento básico y que se vincule con el Parque Tomkinson y la cañada Bellaca. Se busca un cambio sustancial en el acondicionamiento y apropiación colectiva de estos espacios.
- 4) Espacio de interpretación de los humedales para poner en valor a este lugar actualmente amenazado por diversas presiones externas.
- 5) Explanada pública y paseo costero del PTI para potenciar las conexiones con el Cerro y dotar a la zona de contenidos de uso público.

Estas acciones tempranas no son figuras de gestión existentes. Se crean a manera expresa para este plan como método adecuado para empezar a revertir los problemas existentes. Esta capacidad de innovación viene dada, en parte, por el número acotado de instrumentos existentes en la LOTDS, en el POT y en la posibilidad incluida en la ley de crear nuevas figuras de ordenamiento. Esta es una de las diferencias detectadas con respecto al sistema español de ordenamiento territorial, tan definido y exhaustivo que establece usar los instrumentos de planificación y gestión detallados sin necesidad de innovar.





105

Una de las estrategias de implementación del plan son las Áreas de Actuación Integrada “Refiere a aquellas áreas que poseen las mayores problemáticas socio ambientales y cuya transformación es estructural para los objetivos del Plan. Requieren una intervención prioritaria, integral y coordinada desde las políticas públicas para su transformación efectiva y se consideran determinantes en la realización del plan.”¹⁰⁶

“Las áreas de Actuación Integrada son aquellas que presentan condiciones ambientales, sociales y urbanas críticas concentradas espacialmente, donde no se reconoce un accionar coordinado e integrado desde las políticas públicas. Por lo tanto, para lograr una transformación socio territorial profunda y consistente, requieren intervenciones estructurales en el marco de un modelo integral de políticas públicas concentrado en tiempo y espacio.

Este modelo de intervención deberá integrar, entre otros aspectos, los siguientes:

- Reversión de ocupaciones en planicie de inundación y áreas no urbanizables desarrollando un abanico de opciones de acceso a la vivienda que aseguren una mejor integración socio-territorial de la población involucrada.
- Conformación de nuevos bordes urbanos
- Apertura y acondicionamiento de vialidad
- Restauración ambiental de los ecosistemas naturales
- Nuevas infraestructuras de saneamiento y drenaje
- Generación y acondicionamiento de espacios públicos.
- Localización de nuevas instalaciones edilicias de servicios colectivos.

¹⁰⁵ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. Memoria de Ordenación, pág. 37.

¹⁰⁶ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. Memoria de Ordenación, pág. 69. Las Áreas de Actuación integrada no son una figura enmarcada en la normativa. En este plan se crean por primera vez.

-Diseño detallado de líneas de intervención programáticas sociales, laborales, educativas, de salud, de seguridad”¹⁰⁷

Estas áreas son:

- Ombúes Nuevo – Cantera del Zorro – Cachimba del Piojo.

Son lugares donde existe una ocupación de la planicie de inundación con 500 familias viviendo en situaciones ambientales críticas y donde proliferan los rellenos ilegales de terrenos.

Se propone la renaturalización de la cañada Victoria y revertir los avances sobre la planicie. Para esto es necesario un modelo de intervención que articule los tres niveles de gobierno.

- Tramo entre Cno. Colman y Avda. Lezica. En la margen izquierda existen asentamientos en áreas inundables con unas 280 familias a relocalizar. Es una actuación estructural e interinstitucional de reversión de la situación actual para realizar el parque lineal previsto en el plan.

- Barrio Maracaaná. Es un asentamiento de grandes dimensiones al que es posible regularizar en su mayor parte, con excepción de la zona contra el curso de agua que es preciso relocalizar.

“La programación de la urbanización de los predios vacantes en su entorno (APT 6¹⁰⁸) deben incluirse en la actuación como oportunidad de lograr una mejor integración territorial, de disponer de suelos para políticas públicas de vivienda y de localización de equipamientos y servicios colectivos.”¹⁰⁹

En estas áreas se deben articular diversos instrumentos de ordenamiento y de gestión territorial.

La gestión del plan es el marco de actuación para integrar las diferentes políticas públicas de los tres niveles de gobierno.

Como instrumentos de gestión el plan indica el derecho de preferencia, la expropiación, la cartera de tierras, el derecho de superficie y la transferencia de edificabilidades y como instrumentos de control se plantea el control y reversión de rellenos, el control de las ocupaciones irregulares de predios y el control de vertidos industriales.

Se plantea una gestión interactiva con los diferentes actores que intervienen en la cuenca. “El Plan Parcial identifica estrategias de implementación que articulan los diversos instrumentos mencionados anteriormente en función de las particularidades de las diferentes configuraciones territoriales identificadas en el ámbito del Plan. Entre estas condicionantes se destacan:

-La formalidad de la ocupación del suelo, evidenciado en un importante número de asentamientos irregulares que ocupan grandes predios de propiedad pública o privada en la planicie de inundación del arroyo;

-El nivel de regularidad de las construcciones: existe un nivel bajo de construcciones con permiso de construcción aprobado;

-La estructura parcelaria: el tamaño de los predios y la tenencia son dos elementos que condicionan las estrategias para la gestión;

-Las determinaciones preexistentes sobre los predios, como ser la categorización del suelo, afectaciones para apertura de calles o para espacio público;

-Las condiciones de vulnerabilidad social de la población asentada en las márgenes del arroyo, en particular en los sectores identificados por el Plan Parcial como áreas de actuación integrada.”¹¹⁰

⁹⁹ INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. Memoria de Ordenación, pág. 70

¹⁰⁸ APT: Suelo con el Atributo Potencialmente Transformable

¹⁰⁹ Ídem, pág. 71

¹¹⁰ Ídem, pág. 8.

Entrevista al Arq. Fernando Errandonea, miembro de la Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial de la Intendencia de Montevideo y parte de los equipos de redacción de los Planes Parciales de Casavalle y Pantanoso.

¿Qué diferencias de los procesos de redacción existieron entre los Planes Parciales de Casavalle y de Pantanoso?

El inicio del plan fue diferente en Pantanoso que en Casavalle donde ya existía el Consejo Interinstitucional que decide las acciones públicas a realizar en el territorio y ya se estaba llevando a cabo un Plan Integral que no solo posee las dimensiones territoriales, sino que también posee tres dimensiones más, la social, educación y cultura, la de salud y medio ambiente y la de integración de actividades económicas, productivas y laborales. En Pantanoso se empezó sin ese marco institucional y fue promovido directamente desde la Intendencia de Montevideo.

En Casavalle, se contrató a una consultora para realizar un diagnóstico y un plan que no tuvo el formato de plan parcial, pero que sirvió de insumo muy importante para la redacción del plan parcial final por parte de un equipo del Departamento de Planificación de la Intendencia.

Primer se contrató a una consultora para hacer el diagnóstico y el modelado socioeconómico. Luego se designó un equipo intersectorial de la Intendencia para hacer el Plan.

Se realiza su redacción, se armó el instrumento y cuando se vio que ya tenía cierta forma para realizar la Puesta de Manifiesto se empezó a hacer unos chequeos a nivel local en diferentes lugares de población y en ese momento hay un cambio en las jerarquías políticas que deciden armar la Unidad de Resiliencia de la Intendencia e imprimir al plan esta nueva mirada con nuevos componentes más integrales. Esto implicó que se volviese a redactar el plan y más de un año después se realiza la puesta de manifiesto.

La visión era conseguir que existiese un documento que recoja un modelo integral de políticas públicas en un territorio concentrado y que, las instituciones involucradas, se sientan comprometidas con eso.

Es algo similar a lo que se intenta con las Consejos Interinstitucionales pero que aún no ha logrado un compromiso continuado, más allá de las coordinaciones cotidianas.

A través de la Unidad de Resiliencia se empezaron a generar ciertos ámbitos interinstitucionales para ir abordando las cuatro diferentes líneas de trabajo: "Pantanoso ambientalmente sano", "Pantanoso equitativo", "Pantanoso generador de oportunidades" y "Pantanoso conectado". Se consiguió una interacción entre cuestiones más vinculadas al plan con las estrategias de Resiliencia.

Paralelamente se empezó a buscar fondos de financiamiento a través del Banco Mundial y el BID. Con ello se consiguen ciertas consultorías para profundizar algunos temas.

Ya se entregó una sobre políticas sociales gobernanza u comunicaciones que financió el BID, ahora se va a hacer otra que estudiará el tema de toda la parte más ambiental, haciendo hincapié en los rellenos. Va a tipificarlos, cuál es su origen y cómo pueden remediarse. Posteriormente va a haber uno financiero para evaluar al plan, cuál es su valor, no solamente cuánto cuesta llevarlo a cabo sino cuanto se ahorra evitando los problemas que hoy existen, incluir ese tipo de variables dentro de la ecuación. Este aspecto no fue abordado de manera explícita en Casavalle.

Todo esto se busca encontrar diferentes financiamientos y cargas presupuestales que permitan llevar adelante lo estipulado en el plan.

¿Ya se ha hecho algún estudio financiero sobre el plan?

Nosotros logramos realizar una aproximación económica con una serie de rubrados hasta llegar a un número global. Esto da pie a la consultoría antes indicada.

¿Y qué diferencia y semejanza esencial hay en los contenidos de ambos planes?

La diferencia principal es por la conformación de ambos territorios, Casavalle es una zona periférica que lo constituye una serie de barrios vecinos al arroyo Miguelete y Pantanoso es el curso de agua como elemento central de la "cuña verde que se pretende construir".

Los aspectos similares es el reconocimiento del soporte natural y cómo actuar sobre los cursos de agua, pero con diferente énfasis. No es lo mismo las cañadas en Casavalle que el arroyo Pantanoso.

¿Cómo se plantean los próximos pasos a seguir?

Ahora, en el equipo redactor, se entra en una etapa en que se intenta definir aún más a nivel de proyecto en la integralidad que se quiere dar para que consultorías posteriores puedan analizar económicamente las acciones sin que queden descolgadas del plan.

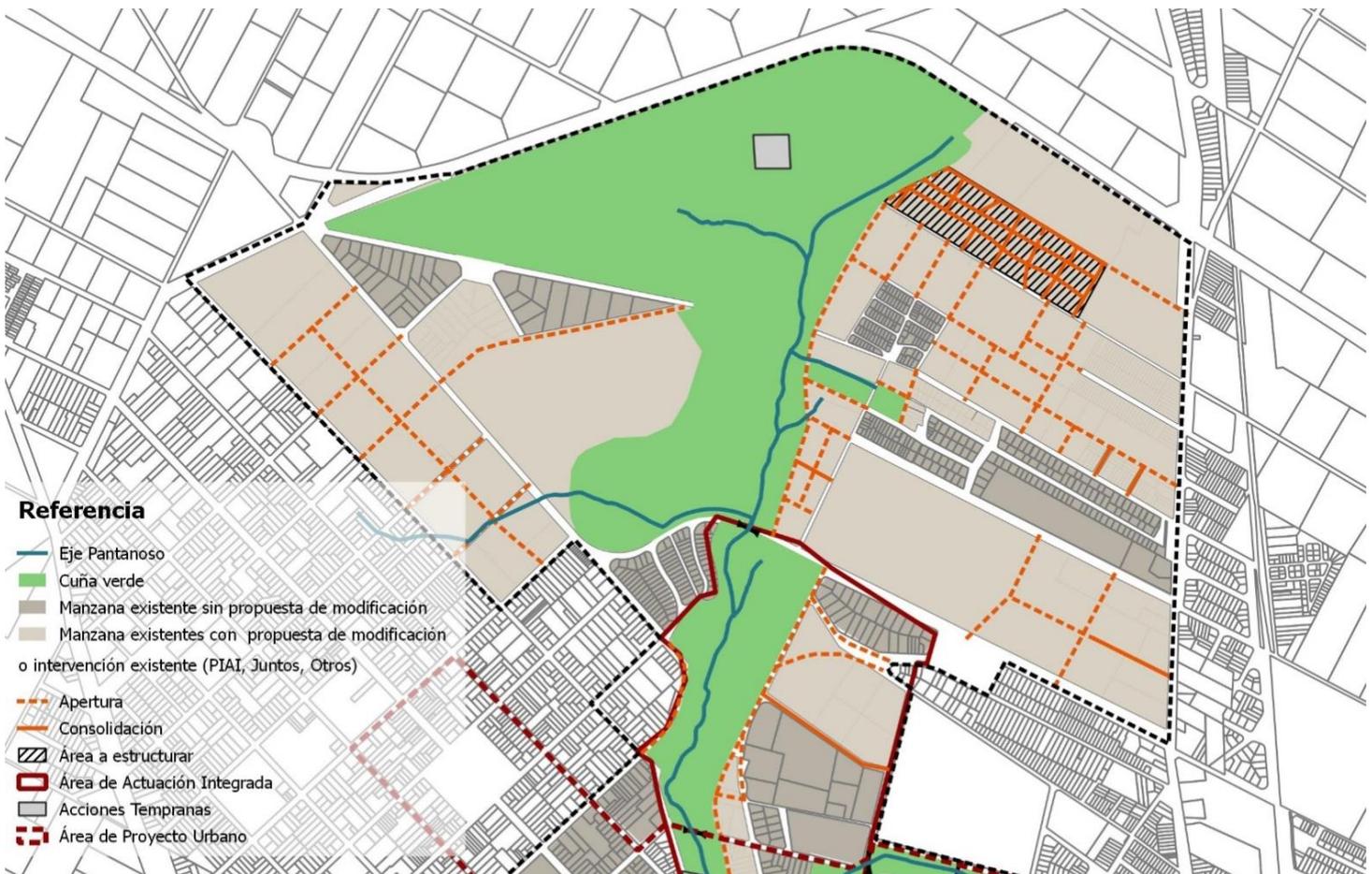
¿A nivel de gestión?

Las cabezas fundamentales es la relación Intendente – Presidencia de la República para que estén alineados bajo un mismo objetivo tanto los municipios como todos los departamentos de la Intendencia y que la contraparte nacional de los organismos del Estado también persigan los mismos resultados.

Esta coordinación y transversalidad es la base de la estructura de la gestión del plan.

ESTRUCTURACIÓN – Tramo 1 – NACIENTE

FICHA 01



INTERVENCIONES DE ESTRUCTURACIÓN RELEVANTES EN LA CONFORMACIÓN DEL TRAMO TRAMO 1 (R102 - Cno. Colman)			
Rubros	Unidad	Cantidad ¹	Observaciones
Realojos	vivienda	70	
Regularizaciones	vivienda	280	Incluye asentamiento "La Carbonera"
Parquización	m2	10000	
Apertura de calles de 12mts	ml	700	Incluye drenajes, veredas, iluminación y arbolado.
Suelo vacante urbanizable	há	4	Relevante en la conformación de la Cuña Verde
Otras intervenciones	Observaciones		
PAGRO	Fortalecimiento del proyecto productivo , educativo y de preservación ambiental		
Urbanización APT 26	Estructuración y completamiento urbano		
Las actuaciones listadas son aquellas identificadas como relevantes para la estructuración del borde urbano de la cuña, no incluyendo la totalidad de las necesarias para el ámbito del Plan			
1- Las cantidades corresponden a estimaciones primarias.			



112

¹¹² INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso. Memoria de Ordenación, 4.1 Tramo 1 – Naciente. Ficha 01.

Conclusiones

Este Plan Parcial cuenta con un desarrollo mayor que el anterior de Casavalle, despliega transformaciones más específicas donde se bocetan diferentes etapas (acciones tempranas, actuaciones integradas, etc.) y una primera evaluación económica. La redacción de este plan refleja el mejoramiento en la capacidad técnica del equipo técnico con respecto a los planes anteriores, se observa que se ha adquirido mayor experiencia.

Es un plan que se aproxima mucho más que el anterior a los requerimientos que puede tener un instrumento de esta índole en España, sobre todo en que determina cuáles son los sistemas de actuación, define los perfiles de la red viaria más destacable, zonifica tramos diferenciados a lo largo del curso de agua y establece las densidades de vivienda adecuada para cada zona. Además, se calculan superficies y densidades en la programación de las diferentes acciones territoriales.

De todas maneras, aún se advierte que no se determina los plazos de ejecución, las reservas de suelo no son específicas para la dotación de equipamientos (como en el caso anterior) y, entre otras cosas, no determina el posible esquema de las redes de suministro de agua, saneamiento; distribución de energía eléctrica y alumbrado público, como sí es preceptivo en España.

Utiliza instrumentos muy prácticos pero que no están enmarcados en la LOTDS ni en el POT, como por ejemplo un futuro Plan Integral. Se trata de un plan que trascienden el marco territorial ya que abarcan otras dimensiones como la económica, la cultural y la de salud, entre otras y que se utiliza en los Consejos Interinstitucionales¹¹³ (ya adoptado en Casavalle, Goes y la cuenca del arroyo Chacarita).

Otro aspecto para destacar es que también crea una figura nueva: el área de Actuación Integrada (explicado en párrafos anteriores). Es decir, no se atiende solamente a los instrumentos de la ley o del Plan Montevideo, sino que crea nuevos, aprovecha la naturaleza abierta de estas normas, esto lo separa de sus referencias españolas y abre caminos nuevos y propios en la creación de instrumentos. Este aspecto positivo no es posible en España ya que no se pueden inventar nuevas herramientas de ordenación.

Este caso, en Montevideo, muestra la versatilidad del sistema de ordenamiento territorial uruguayo.

¹¹³ Los Consejos Interinstitucionales son ámbitos ejecutivos en los que se coordinan las diferentes políticas del territorio y donde están representados los organismos estatales y departamentales, presididos por el Alcalde.

3. Plan Especial Diagonal - Poble Nou - BCN22@

Un Plan realizado en el año 2000, en España es el proyecto urbano “Plan Especial Diagonal - Poble Nou - BCN22@”, espacio vecino de las áreas centrales de la ciudad de Barcelona, entre la avenida “Meridiana”, de acceso norte a la misma y el río Besós, limítrofe al noreste con la ciudad periférica de Badalona. Sector de unas 90 ha, 6.000 viviendas, 18.000 personas y con una fuerte estructura industrial obsoleta y terciaria. El plan propone relocalizar habitantes y crear 4.000 viviendas de protección oficial, aumentar las zonas verdes en 114.000m², realizar 145.000m² en equipamientos buscando una recualificación del tejido urbano, un aumento de puestos de trabajo, dotaciones y espacios públicos de calidad, haciendo un distrito de innovación.

“El nuevo Plan supone una inversión del Ayuntamiento, financiada mayoritariamente con recursos originarios por el propio proceso de transformación inmobiliaria, de más de 180 millones de euros”¹¹⁴

Es de destacar que la normativa del plan exige que las viviendas de interés social a realizar sean implementadas con métodos constructivos sostenibles.



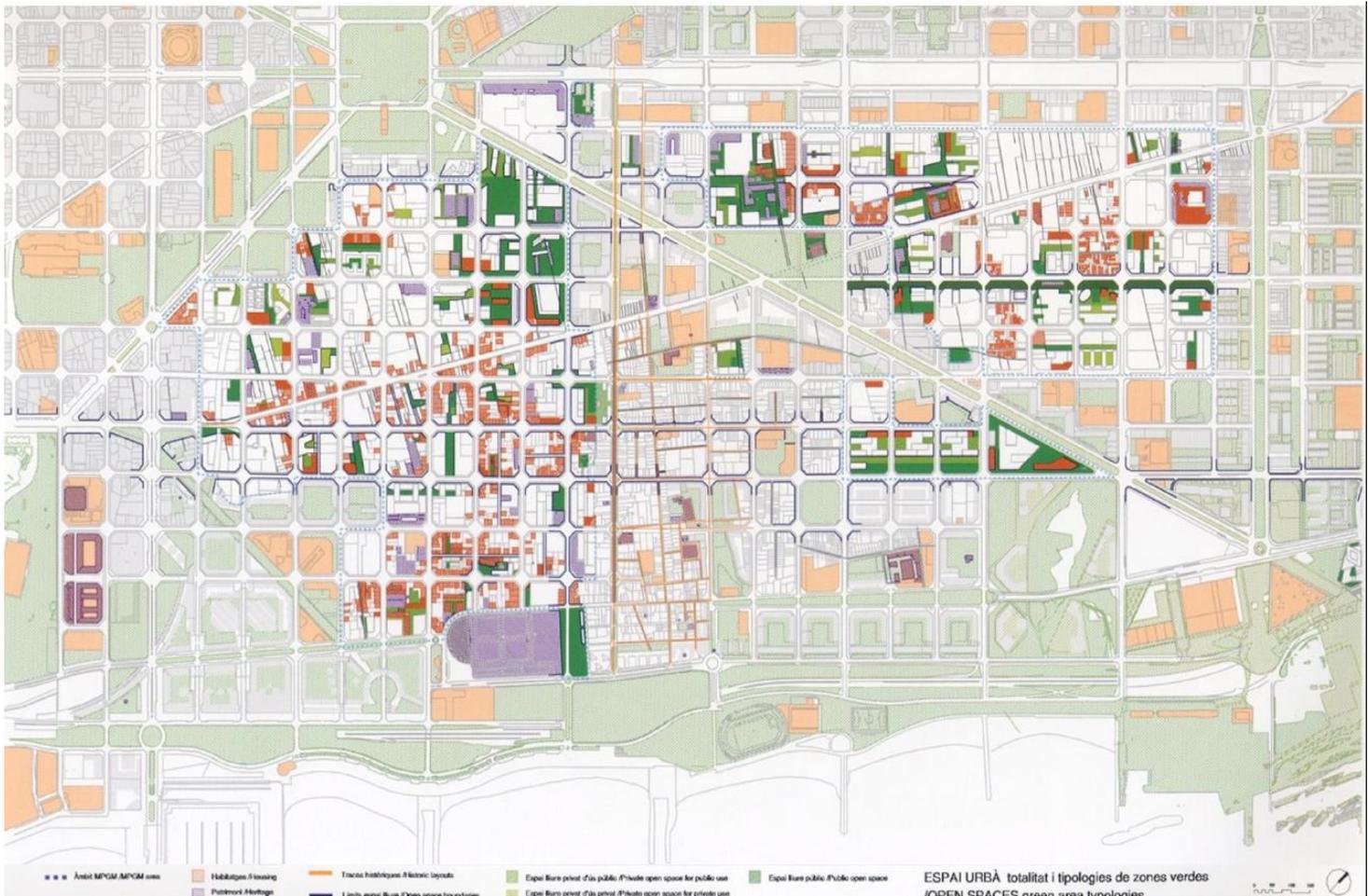
El estudio económico previó una inversión de 162 millones de euros y crear un potencial inmobiliario de 12.020 millones de euros. Además, durante la implementación del mismo, se ha ido realizando actualizaciones presupuestales y rendiciones de cuentas del mismo, a medida que los plazos se iban cerrando

Este Plan Especial se presenta como una modificación del Plan General Metropolitano, de acuerdo con el artículo 3 de sus normas urbanísticas, su documentación está compuesta por: Memorias, Normas sobre actividades y sobre edificios industriales reutilizables para vivienda, el Estudio Económico, el Programa de Actuación y los Planos (Planificación vigente, Planificación urbanística propuesta y Edificios de vivienda existentes).

Este instrumento incluye un paquete de Planes especiales, muchos de ellos de Reforma Interior para las actuaciones de transformación llamadas operaciones predeterminadas.

¹¹⁴ LÓPEZ Corduente, Aurora. “@22 Barcelona. El distrito de la innovación”. Ayuntamiento de Barcelona.

Si se remite al ejemplo anterior del Arroyo Pantanoso, que también crean sus propias figuras de transformación (operaciones tempranas, actuaciones integradas) se aprecia que no se plasman en planes o proyectos, como en este caso, en donde se les otorga un respaldo normativo e instrumental.



115

Es una iniciativa que cuenta con un plan de infraestructuras, cosa que en los casos uruguayos no ocurre, y de inversión programada. Así mismo se definen específicamente las cesiones a realizar, por ejemplo, las de la Unidad de Actuación 11.

Techo máxima edificable: 76.691 m².

Deberes de los propietarios:

1. Suelos de cesión obligatoria y gratuita:
 - Viales: 21.619 m².
 - Zonas verdes: 5.999 m².
 - Equipamientos: 4.471 m².
 - Estándar de espacios libres y equipamientos vinculado a la vivienda: 31 m²/hab.
2. Otras cesiones resultantes del artículo 16, apartados 4 y 5.
3. Pago de la urbanización: coste estimado: 440 millones de pesetas.
4. Relocalización de las viviendas a transformar y asunción de los costes derivados de la supresión de los usos y actividades que deban cesar en el ámbito de la transformación.

116

¹¹⁵ SABATÉ, Joaquín. “Los retos del proyecto urbano (PE Diagonal-Poble Nou y Bcn 22@)”. Presentación.

¹¹⁶ Unidad de Actuación UA-11 “Campus Audiovisual”. Normas urbanísticas 22@.

4. Plan Parcial de Ordenación “Ampliación Sector I-7 del Municipio de Níjar

Otro ejemplo, mucho más modesto pero ilustrativo, es el Plan Parcial de Ordenación “Ampliación Sector I-7 del Municipio de Níjar, sobre la carretera que une los pueblos de Campohermoso y San Isidro.

“El Plan Parcial tiene como objetivo desarrollar una urbanización de carácter industrial con un techo máximo de 129.438 m². Sus aspectos más relevantes son: Propiciar el desarrollo del término municipal de Níjar en cumplimiento de lo establecido en su Plan general de Ordenación Urbanística. Ampliar el sector industrial SAU I-7 “Santa Olalla” que se encuentra en un avanzado estado de edificación favoreciendo la oferta de suelo industrial y la actividad económica en el municipio. Evitar la atomización y dispersión de la industria en el término municipal encauzando la actividad urbanizadora a través de instrumentos de planeamiento adecuados. Ordenar la dispersión de las actividades económicas actualmente existentes en la zona y que históricamente se han ubicado en suelo no urbanizable. Integrar el nuevo desarrollo en los sistemas generales en ejecución, en concreto en el bulevar que sustituirá a la actual carretera provincial AL-3111 y que se encuentra pendiente del deslinde y desafectación, para su posterior cesión al municipio, de la vía pecuaria “Cordel de Almería”.¹¹⁷

Se trata de un Plan Parcial completo, con su previsión de desarrollo, sus sistemas estructurantes definidos y con un completo estudio de inversión financiera, justificación de cargas y beneficios, así como de los espacios de cesión pública.

A pesar de ser un plan para un área industrial desarrollado por agentes privados, recoge todas las especificaciones legales y normativas referentes a áreas verdes públicas, equipamientos y edificabilidad que le corresponde al Ayuntamiento. Este ejemplo se presenta con el fin de comparar cómo se aborda el tema de las cesiones obligatorias a la administración pública.

JUSTIFICACION DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DETERMINACIONES DEL ART. 17 DE LA LEY 7/2.002, DE 17 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA				
DATOS DEL SECTOR				Superficie del sector: 215.728 m ² suelo Aprovechamiento medio: 0,60 m ² construidos / m ² suelo Edificabilidad objetiva : 129.436,80 m ² construidos
Parcela Numero	ZONIFICACION	Superficie (m ² parcela)	% sup.sector	
1	ESPACIOS LIBRES PUBLICOS.	1.530	0,709 %	Mínimo 10 % Superficie del sector = 21.573 m ² suelo. Asignamos las parcelas 1 a 5 con una superficie total de 21.573 m ² de superficie ⇒ CUMPLE
2		10.840	5,025 %	
3		1.260	0,584 %	
4		2.077	0,963 %	
5		<u>5.866</u> 21.573	<u>2,719 %</u> 10,000 %	
6	EQUIPAMIENTOS.	611	0,283 %	Mínimo 4 % Superficie del sector = 8.629 m ² suelo. Asignamos las parcelas 6 a 10 con una superficie total de 8.629 m ² de superficie ⇒ CUMPLE
7		4.336	2,010 %	
8		505	0,234 %	
9		831	0,385 %	
10		<u>2.346</u> 8.629	<u>1,087 %</u> 4,00 %	
APARCAMIENTOS PUBLICOS		Deben disponerse 0,50 plazas / 100 m ² construidos = 0,50 * (129.436,80/100) = 648 plazas Proyectamos anexos a la vía pública y en playas : = 1.119 plazas ⇒ CUMPLE 26 plazas para minusválidos		

¹¹⁷ AYUNTAMIENTO DE NÍJAR. Área de Fomento. Plan Parcial de Ordenación Ampliación Sector I-7. Texto refundido. Marzo 2013.

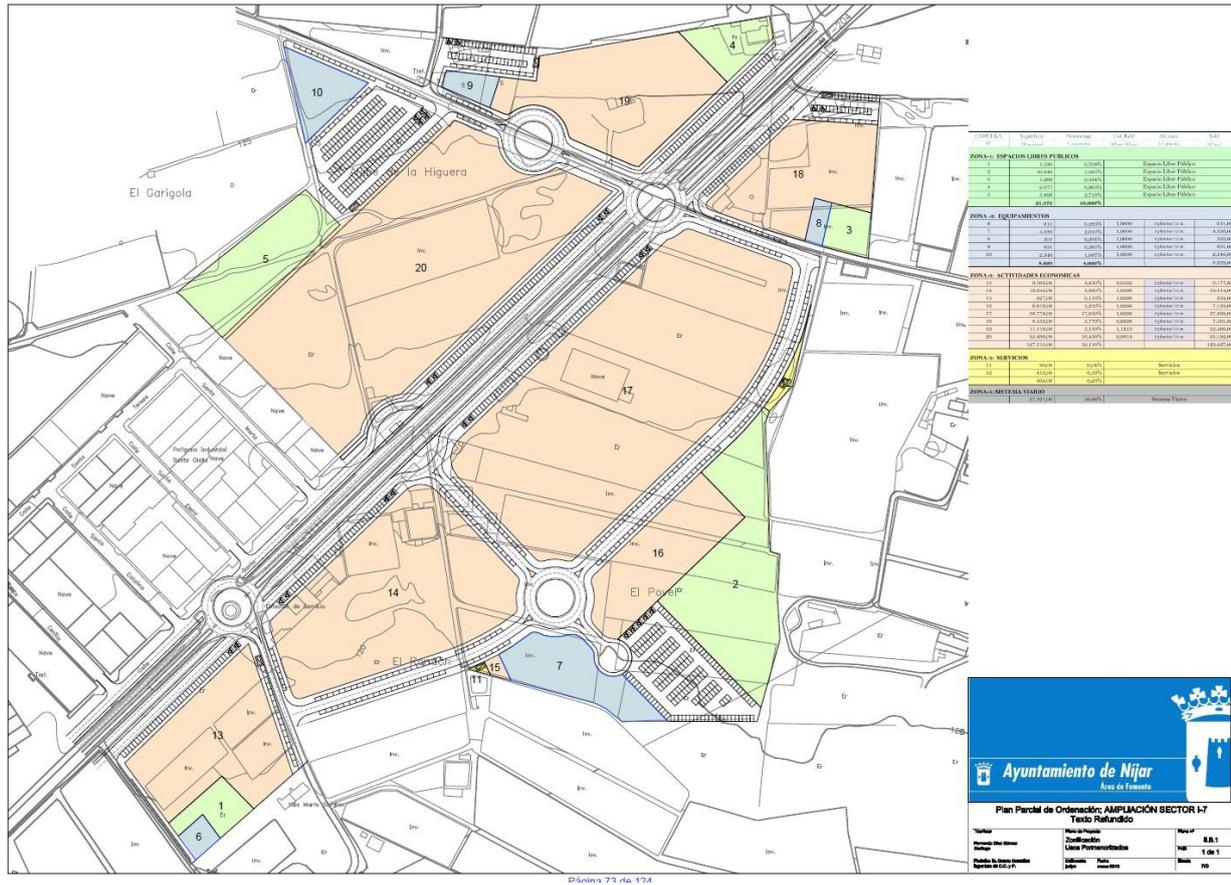


Diagrama 73 rta. 174

1.B.1- ANEXO Nº 1: SINTESIS DEL PLAN PARCIAL.

DENOMINACION: AMPLIACION SECTOR I-7

PROMOTOR: AYUNTAMIENTO DE NIJAR

PLANEAMIENTO SUPERIOR QUE DESARROLLA: PGOU de NIJAR.

CONDICIONES DE APROVECHAMIENTO NN.SS.:

Superficie Bruta = 215.728 m² suelo.

Índice de Aprovechamiento Medio = 0,60 uah (m² uah)/m² suelo

Aprovechamiento máximo: 129.436,80 uah

Edificabilidad máxima = 129.436,80 m² construidos

USO CARACTERISTICO :INDUSTRIAL

CARACTERISTICAS DE LAS OBRAS DE URBANIZACION:

Se prevén las siguientes obras e instalaciones.

- Movimiento de tierras.
- Urbanización de viales.
- Red de abastecimiento, riego e hidrantes.
- Red de saneamiento.
- Red de pluviales.
- Red de energía eléctrica.
- Alumbrado público.
- Jardinería y mobiliario urbano.

UNIDADES DE EJECUCION:

Se han previsto cinco unidades de ejecución

PLAN DE ETAPAS:

Se ha previsto una sola etapa de dos años de periodo de ejecución para cada una de las unidades de ejecución en las que se ha dividido el sector.

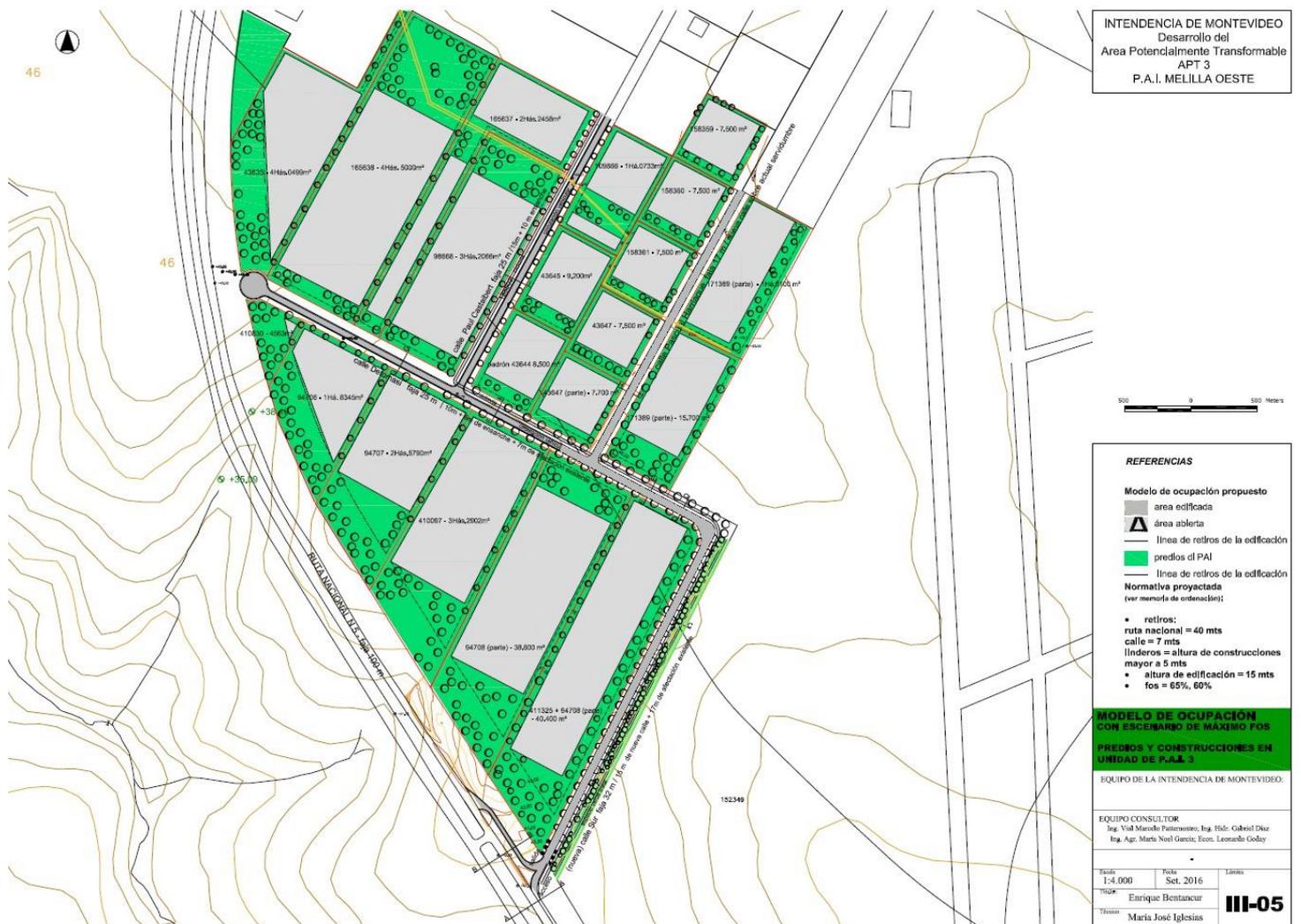
CUADRO RESUMEN de la ORDENACION:

PARCELA Nº	Superficie (m ² terreno total)	Porcentaje % sup.sector	Ind. Edif (m ² terreno/m ² terreno)	Alt.máx. (nº ptas/m)	Edif (m ² terreno)
ESPACIOS LIBRES PUBLICOS					
1	1.530	0,709%		Espacio Libre Público	
2	10.840	5,025%		Espacio Libre Público	
3	1.260	0,584%		Espacio Libre Público	
4	2.077	0,963%		Espacio Libre Público	
5	5.866	2,719%		Espacio Libre Público	
	21.573	10,000%			
EQUIPAMIENTOS					
6	611	0,283%	1,0000	2 plantas/12 m.	611,00
7	4.336	2,010%	1,0000	2 plantas/12 m.	4.336,00
8	505	0,234%	1,0000	2 plantas/12 m.	505,00
9	831	0,385%	1,0000	2 plantas/12 m.	831,00
10	2.346	1,087%	1,0000	2 plantas/12 m.	2.346,00
	8.629	4,000%			8.629,00
ACTIVIDADES ECONOMICAS					
13	9.598,00	4,450%	0,9562	2 plantas/12 m.	9.177,60
14	19.244,00	8,920%	1,0296	2 plantas/12 m.	19.814,00
15	227,00	0,110%	1,0296	2 plantas/12 m.	234,00
16	6.919,00	3,210%	1,0296	2 plantas/12 m.	7.124,00
17	36.778,00	17,050%	1,0296	2 plantas/12 m.	37.868,00
18	8.133,00	3,770%	0,9296	2 plantas/12 m.	7.561,00
19	11.118,00	5,150%	1,1213	2 plantas/12 m.	12.466,00
20	35.496,00	16,450%	0,9914	2 plantas/12 m.	35.192,00
	127.513,00	59,110%			129.437,00
SERVICIOS					
11	80,00	0,04%		Servicios	
12	412,00	0,19%		Servicios	
	492,00	0,23%			
VIARIO					
	57.521,00	26,66%		Sistema Viario	

5. Programa de Actuación Integrada “Melilla Oeste”. Unidad de Actuación 1.

Un programa parecido al ejemplo anterior y de una escala similar es el Programa de Actuación Integrada “Melilla Oeste”, Unidad de Actuación 1, para el suelo rural con el atributo potencialmente transformable a suburbano no habitacional (APT 3), en Montevideo.

Se trata de un polígono de suelo rural con el atributo de potencialmente transformable a suelo suburbano no habitacional intensivo, para el desarrollo de actividades logísticas e industriales productivas.



118

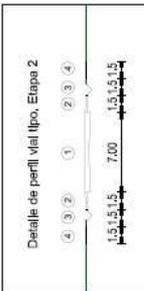
Es un instrumento que posee una extensa memoria de información y en la memoria de ordenación se centra en fijar los parámetros edificatorios, la vialidad necesaria y las infraestructuras mínimas para su desarrollo. Además, posee una memoria económica fundamentada. Además, posee una propuesta detallada de infraestructuras y servicios.

No define las áreas de cesión para equipamientos y en cuanto a áreas libres públicas indica que

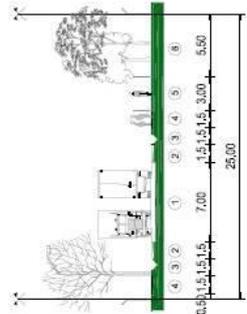
“En particular las áreas de Suelo Suburbano No Habitacional Intensivo, las define como zonas de suelo destinadas a actividades logísticas e industriales de acceso restringido al uso público. Las DD reconocen la trama vial como el espacio público relevante a calificar”¹¹⁸

¹¹⁸ IGLESIAS, M^a José, Huber, M^a Inés y otros. APT3 “Entorno de Ruta 5 y Anillo Colector Perimetral Vial” (parte B) Programa de Actuación Integrada – Melilla Oeste / UA1.

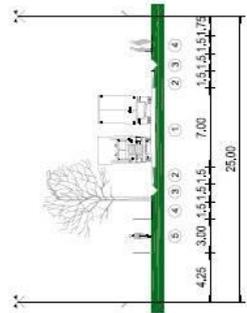
- Referencias:
- ① Catzada en balasto natural CBR>60%, espesor compactado de 0,40m.
 - ② Banquinas en balasto natural CBR>80%, espesor compactado de 0,15m
 - ③ Cunetas
 - ④ Veredas peatonales de ancho 1,50m de pavimento a definir
 - ⑤ Zona afectada para futura ciclovia
 - ⑥ Faja pública parquizada
 - ⑦ Espacio público lineal



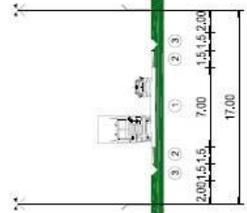
Calle Aviador Ricardo Detomasi
 Corte D-D, E-E, F-F y G-G



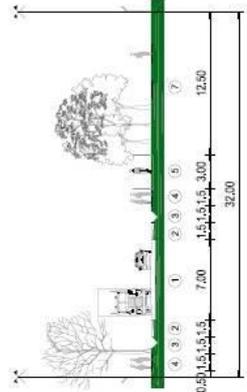
Calle Paul Castalbert
 Corte H



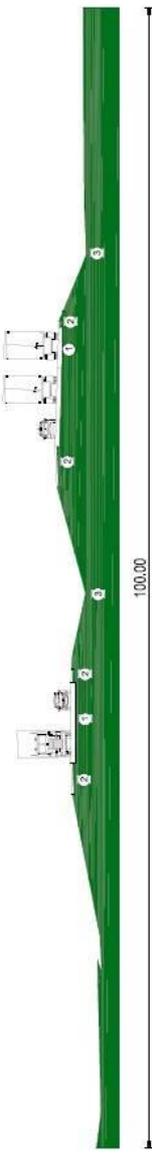
Calle Pascual Harriague
 Corte H-H



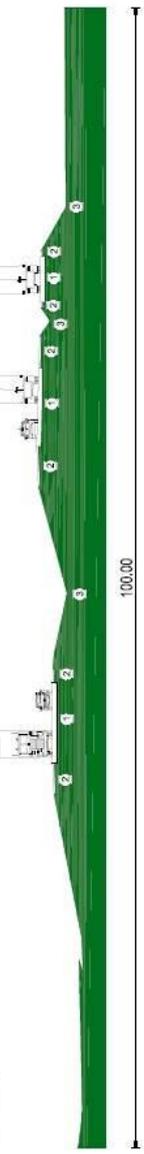
Calle Sur
 Corte C-C



Ruta Nacional N°5 en el acceso desde el Sur
 Corte A-A



Ruta Nacional N°5 en la salida al Norte
 Corte B-B



119 Art. "III.III.V. Previsión de espacios y equipamientos públicos". Programa de Actuación Integrada – Melilla Oeste / UA1.

Las áreas verdes cedidas están asociadas a las vías de transporte y a los retiros estipulados para cada parcela.

En la memoria económica se realiza un análisis de la dinámica inmobiliaria y del contexto para, a continuación, hacer un estudio de las inversiones necesarias y los beneficios que se obtienen en las dos etapas que se divide el desarrollo de este programa.

Concepto	Primera Etapa	Segunda Etapa	Total
Caminería	386.274	1.035.570	1.421.844
Alcantarillado	28.750	48.000	76.750
Obras de Drenaje y Canalización	25.000	38.095	63.095
Arbolado	4.500	3.950	8.450
Alumbrado Público	23.000	33.000	56.000
INVERSIÓN TOTAL	467.524	1.158.615	1.626.139

Cuadro 1: Inversión Total

REVALORIZACIÓN PRIMERA ETAPA	Cantidad de Há	Valor Actual del Terreno / Há	Valor Actual de los Terrenos	Valor después del Cambio de Categoría/ Há	Valor de los Terrenos después del Cambio de Categoría	Revalorización Total de los Terrenos
Terrenos contiguos a la Ruta N°5	7,9	180.000	1.422.000	250.000	1.975.000	553.000
Terrenos No contiguos a la Ruta N°5	7,4	80.000	592.000	120.000	888.000	296.000
TOTALES	15,3		2.014.000		2.863.000	849.000

Cuadro 2: Revalorizaciones

Concepto	
Revalorización de Terrenos	849.000
Inversión Total	467.524
Contribución por Mayor Aprovechamiento ¹⁶	38.147
Ingresos-Egresos	343.329

Cuadro 3: Cálculo de Ingresos menos Egresos Total (Primera Etapa)

Concepto	
Revalorización de Terrenos	1.985.666
Inversión Total (sin cesión de terrenos)	1.158.615
Contribución por Mayor Aprovechamiento	82.705
Ingresos - Egresos	744.346

Cuadro 6: Cálculo de Ingresos - Costos Totales (Segunda Etapa)

Valor actual del terreno/há	Cantidad de Há	Valor actual de terrenos
60.000	12,7356	764.136
150.000	12,2153	1.832.295
Totales	24,9509	2.596.431

Cuadro 4: Revalorización de Terrenos (Segunda Etapa)

Valor después del cambio de categoría /há	Valor después del cambio de cat	Revalorización
120.000	1.528.272	764.136
250.000	3.053.825	1.221.530
	4.582.097	1.985.666

Cuadro 4 (continuación)

Ingresos	Costos de la Inversión	Ingresos - Costos de la Inversión
1.985.666	1.158.615	827.051

Cuadro 5: Cálculo de Ingresos - Costos en la Etapa 2

En este estudio se toma como beneficio económico para la Intendencia el aumento de la contribución inmobiliaria de los padrones resultantes, pero no se define en el texto la participación de la Intendencia en la edificabilidad total atribuida al ámbito ni a sus valores.

De este documento se concluye que no se abarca completamente con lo estipulado en los artículos 38º, 42º incisos b) y c) y 46º, inciso a) de la LOTDS.

En cuanto a sus instrumentos homólogos españoles, este PAI desarrolla contenidos técnicos de índole urbanísticos y económicos similares, aunque sus contenidos no definen ninguna propuesta de localización de los terrenos que deban ser objeto de cesión gratuita a la Intendencia, libres de gastos de urbanización y de cualquier otra carga en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la ordenación conforme a lo dispuesto en esta ley.

6. Estructuración territorial. Ejemplo del suelo APT 32

Un ejemplo de las dificultades encontradas en la aplicación de los PAI en Montevideo se refleja en el caso del suelo con Aptitud Potencialmente Transformable 32 que, de acuerdo con las definiciones del POT, no se trata de transformar una categorización de suelo a otra (como, por ejemplo, de rural a urbano o suburbano) sino de transformar una subcategorización, en este caso de suelo suburbano no habitacional a suburbano no habitacional intensivo.

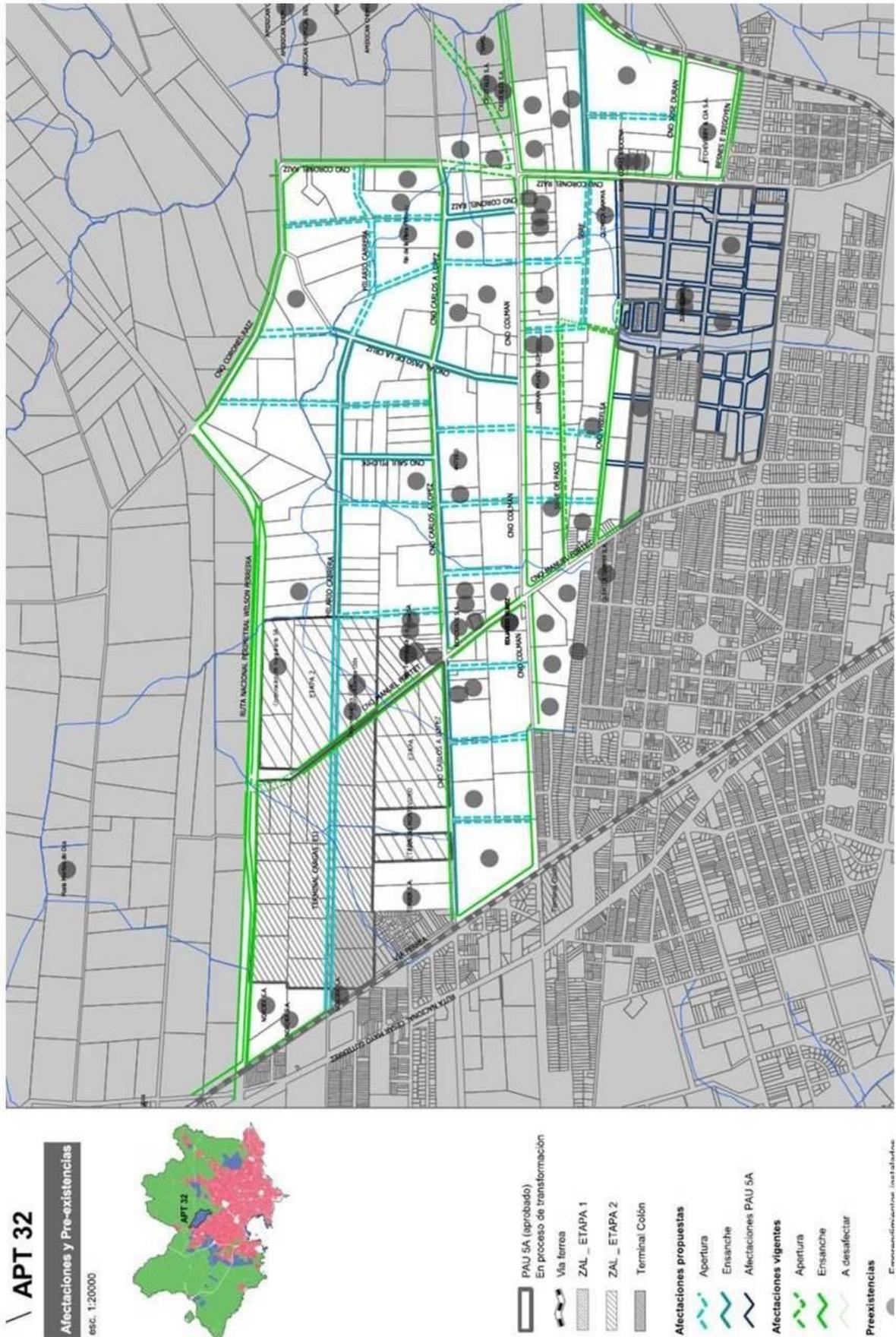
Según las DDTDS, este tipo de transformación debe realizarse a través de un PAI, cosa que se ha visto dificultada por su tamaño y por la incapacidad, demostrada hasta este momento, de los propietarios del suelo de llevarla a cabo. Por estas causas se ha optado por presentar como alternativa la estructuración general del polígono, definiendo sus calles y configurando Unidades de Actuación internas que permiten un mejor manejo del territorio para conseguir estos fines.

Esta iniciativa no contradice los preceptos de la LOTDS en cuanto no se trata de una transformación de categorías de suelo sino a subcategorías por lo que, en esencia no es necesario que se redacte un PAI.

Ahora bien, una alternativa, de acuerdo a los ejemplos españoles, estas unidades de actuación podrían transformarse a través de otros instrumentos como planes especiales o proyectos urbanos de detalles, siempre y cuando la Intendencia asumiese su ejecución trasladando a los propietarios su costo a través de la contribución inmobiliaria o de cesiones, ya sea de suelo o de edificabilidad.

ESTRUCTURACIÓN DEL TERRITORIO

Sector APT 32 _ Destino no habitacional



7. Plan Especial de Reforma Interior (PERI) Villa Luisa

Este ejemplo expone un caso de elaboración de un Plan Especial de Reforma Interior.

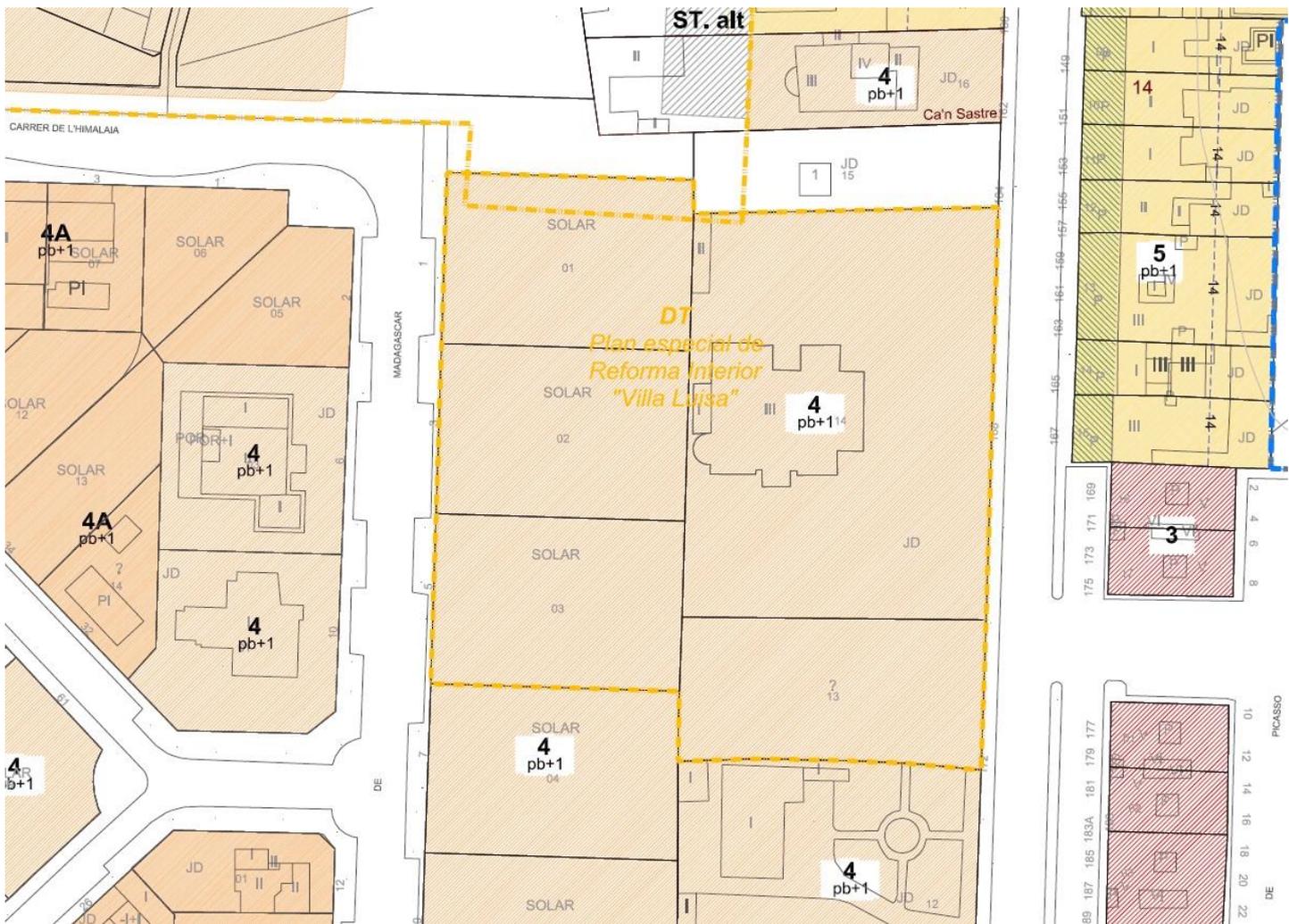
Se trata de una serie de padrones situados en la ciudad de Maó, en la isla de Menorca, que poseen diferentes normativas de aplicación y un Bien de Interés Cultural (BIC), por lo que la elaboración de un proyecto unitario en esos padrones se convierte en una tarea muy difícil.



El objetivo principal de este PERI es la preservación del BIC y modificar las rasantes y alturas sin aumentar la edificabilidad ni la volumetría establecida.



Este sector está reconocido por el PGOU como una zona donde es necesaria la realización de un PERI ya que la construcción existente en su centro, una villa antigua llamada Villa Luisa, merece ser conservada y recuperada.



SISTEMES

- V VIARI
 - V1 Viari estructural i territorial
 - V2 Carrers
 - V3 Camins rurals
 - Rv Reserva del sistema viari
- aA ÀREES D'APARCAMENT I ESTACIONS
- Eq EQUIPAMENT
 - Eq, Ed Educatiu
 - Eq, S+Ss Sanitari i de serveis socials
 - Eq, Es Esportiu
 - Eq, C+C+A Civic, cultural i administratiu
 - Eq, Sc Seguretat civil
 - Eq, CT Cementiri i tanatoris
 - Eq, Mt Militar i de defensa
 - Eq, alt Genèric o polivalent o reserva
- ST SERVEIS TÈCNICS
 - ST, Abd Abastiment d'aigua i distribució
 - ST, S+D Sanejament i depuració
 - ST, ptidE Producció d'energia, transformació i distribució
 - ST, tC Telecomunicacions
 - ST, Tr Plantes de tractament d'aliments (escorxadors) i de residus
 - ST, alt Altres

- P ESPAIS LLIURES
 - 1 Espais lliures urbans
 - Pu Parcs Urbans
 - Jp Jardins públics
 - Pl Places
 - 2 Complementaris
 - pl Protecció d'infraestructures
 - sp Sòls privats de servitud pública
- SH SISTEMA HIDROLÒGIC
- Smt SISTEMA MARÍTIMO-TERRESTRE
- SA SISTEMA AEROPORTUARI
- SP SISTEMA PORTUARI
- AT ÀREA DE TRANSICIÓ

ZONES URBANES

- 1 CASC ANTIC
- 2 CARRERS DE CASES, Cases de trast
 - 2,e Amb projecte especial
 - 2* Afectades a ús d'aparcament
 - 2.M Balxamar
- 3 MANSANES D'EDIFICIS ENTRE MITGERES
 - Zona d'exemple
 - 3.e Amb projecte especial
- 4 CASES UNIFAMILIARS AÏLLADES EN PARCEL·LES
 - 4.A Unifamiliar aparellada
 - 4.B Cases bi-familiars
- 5 CASES UNIFAMILIARS EN REGLE
 - 5.P Cases-pati
- 6 EDIFICIS DE PISOS, AÏLLATS I EN PARCEL·LES
- 7 CONJUNTS AMB ORDENACIONS ESPECÍFIQUES
- 8 REGINTES AMB PATRONS D'ESTABLIMENT RÚSTICS
- 9 NAUS I grans ESTABLIMENTS per l'ACTIVITAT no residencial

SIGNES CONVENCIONALS

- UA, Unitat d'Actuació
- PERI, Pla Especial de Reforma Interna
- SUP, Sector de Sòl Urbanitzable Programat
- PE, Pla Especial
- DT, Sector amb disposicions transitòries
- AT, Àrea de transició
- zones d'edificació restringida per acord de la Comissió de Patrimoni Històric-Artístic
- Límit de sòl urbà
- Límit de terme municipal ZMT
- Profunditat en cas de nova edificació principal
- Límit específic del volum principal de l'edificació
- Noves alineacions
- Obertures viàries
- Jardins particulars
- Fabrica Codina Nomenclator dels elements patrimonials

Las parcelas que componen el sector suman más de 10.000 m2 son muy disímiles entre sí y dan a dos calles que están en diferente cota de altura. Esto crea un problema cuando se mide la altura permitida, que está medida desde el nivel de la vía pública y es de planta baja más un piso. Sobre la calle situada hacia el oeste (calle Madagascar), si se construye la lo establecido

en el PGOU termina quedando una volumetría de tres plantas ya que el nivel del terreno está un piso más abajo que la calle.

Por otra parte, la parcela en la que se encuentra el BIC posee su propio volumen edificable más un remanente que es imposible de construir si se pretende conservar las afectaciones que genera un bien de esta naturaleza ya que se debe dejar un perímetro de varios metros sin construir.

El proyecto que se pretende llevar adelante es la construcción de una casa de ancianos, un centro residencial para personas mayores de unas cien camas, que respete el edificio neoclásico y le dé una nueva funcionalidad como lugar de encuentro y actividades comunes.

El PERI propone reestructurar la volumetría total que está dispersa en varias parcelas en un solo volumen en L que no sobrepasa la edificabilidad permitida y respeta tanto el BIC como la vegetación existente, además libera de toda nueva construcción la parcela donde se encuentra la edificación neoclásica.



Este ejemplo lleva a demostrar las posibilidades que tiene este tipo de instrumento para casos de preservación y cuando la normativa vigente no otorga posibilidades reales para ejercer el derecho de edificación, siendo un Plan que pueden redactar, bajo el auspicio de la administración local y, además, ejecutarlo.

8. Plan Espacial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua “Batería Militar de Biniancolla” Sant LLuis.

Este ejemplo español está situado en la isla de Menorca en las Baleares.

Se trata de un plan de recuperación de unas baterías militares en desuso y su transformación en viviendas que tienen como objetivo primordial la protección del paisaje y la mejora del medio rural a través de la preservación del suelo rústico natural y de los cultivos preexistentes.

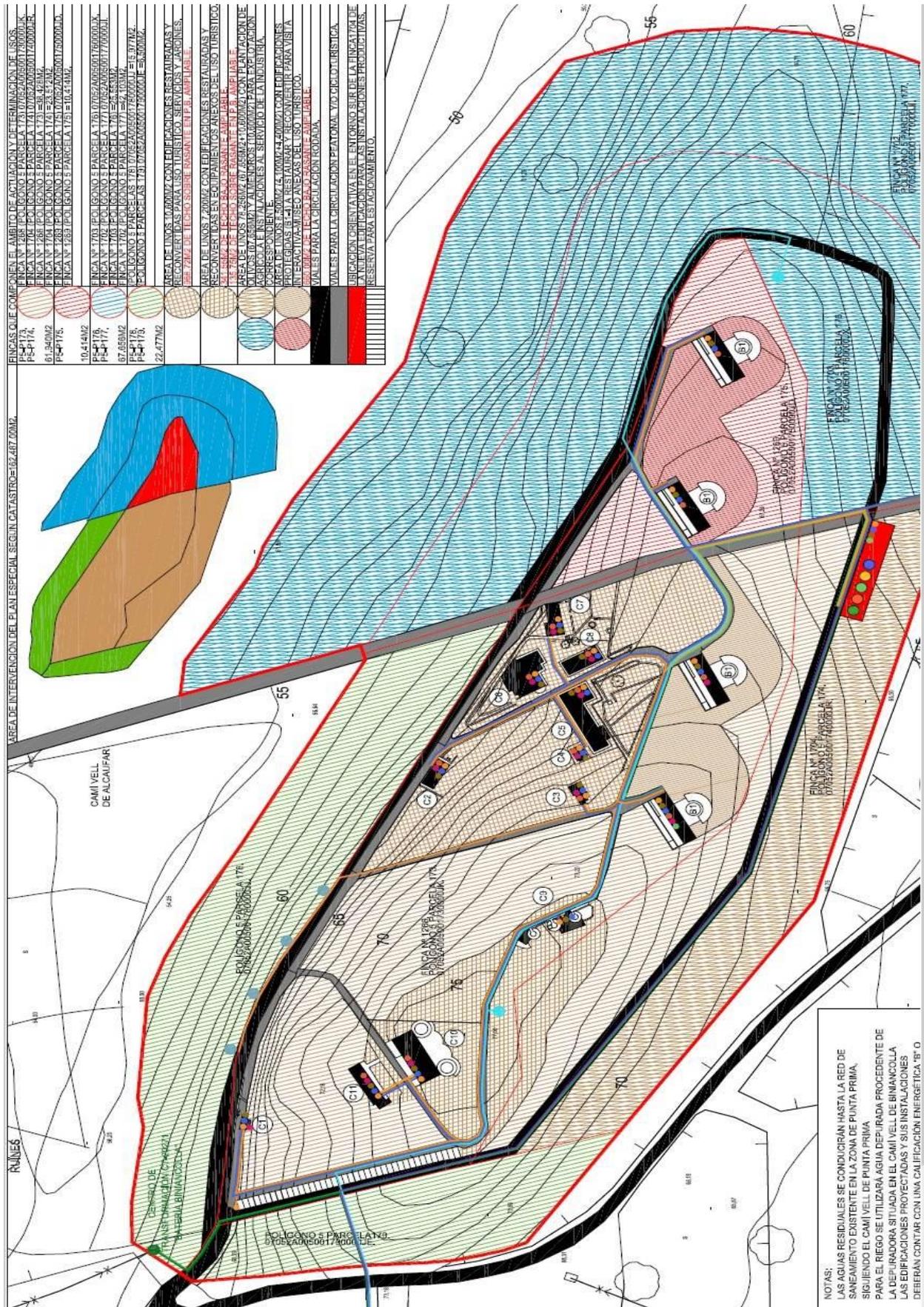
La presente propuesta pretende reconvertir el territorio que delimita la “Modificación Puntual de las NNSS (Normas Subsidiarias) de planeamiento y adaptación al PTI (Plan Territorial Insular) en el ámbito de suelo rústico y núcleos tradicionales” del Ayuntamiento de Sant Lluís que, “debido a sus particulares características deberá ser objeto de ordenación mediante un Plan Especial” y que, de acuerdo al epígrafe “8.3 Planes Especiales”, apartado “Suelo Rústico” específicamente determina el “Plan Especial Batería de Biniancolla”, con una superficie afectada, según el municipio, de 153.722m², en estos términos: “Redacción de un Plan Especial de protección del paisaje y mejora del medio rural según lo que disponen los artículos 79 y 82 del Reglamento de Planeamiento, completando el inventario de las edificaciones existentes y definiendo las edificaciones a proteger, las edificaciones a reformar y rehabilitar y las edificaciones a demoler...” y que contiene, entre otras, a las fincas que albergan todas las construcciones existentes, originalmente edificadas en el asentamiento militar y grafiadas en el plano de reversión del Ministerio de Defensa incluyendo su uso primigenio (ver Memoria Histórica de este documento) que, una vez restauradas, desarrollen un complejo turístico con explotación agrícola e instalaciones agroalimentarias, consolidando los elementos significativos de las instalaciones militares originales como museo interactivo de extensión cultural y equipamientos complementarios anexos al uso turístico.

Este polígono de 162.487m² de suelo según consulta catastral de las propiedades que lo componen contiene, conectadas por caminos de anchura variable, mayoritariamente excavados en el firme, edificaciones de diversa índole y calidad constructiva.

La hipótesis de trabajo es la de reasignar el techo edificado adecuándolo a los nuevos usos que se proponen, zonificando el suelo para ellos específicamente, con dotaciones propias por áreas y normativas para el desarrollo de cada una de ellas, según la regulación de normas vinculantes, obligaciones de patrimonio y normativas superiores de aplicación.¹²¹

Se toma este ejemplo por ser un tipo de Plan especial como el anteriormente descrito en el apartado 7 pero que en lugar de transferir edificabilidades se reutiliza las construcciones existentes (“techo edificado”) con otros usos y actividades, sin ocupar más suelo para, asimismo, preservarlo en su naturaleza protegida. Esto demuestra la flexibilidad que posee este instrumento a la hora de su aplicación, tanto cuando se pretende proteger suelos naturales como edificaciones con valor patrimonial.

¹²¹ FAEDO, Nicolás. Plan Especial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua Batería de Biniancolla.



122 FAEDO, Nicolás. Plan Especial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua Batería de Biniacolla.

Es un plan completo en cuyo índice se detalla los capítulos son necesarios para su elaboración según la ley autonómica y que son desarrollados:

ENCARGO: PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL PAISAJE Y MEJORA DEL MEDIO RURAL PARA LA ANTIGUA "BATERIA MILITAR DE BINIANCOLLA", SANT LLUIS.

EQUIPO REDACTOR:

Nicolás Faedo Sáez. Arquitecto. faedoarquitectura taller. pont de l'angel n°1. mahón 07701. tlf 971369400. n@coaib.es

Balma González Pérez. Licenciada en Ciencias Ambientales e Ingeniera Técnico Agrícola.

Martí Carbonell Salom. Historiador y Arqueólogo.

Miguel González Deyá. Ingeniero Industrial.

Emilio Orfila Cardelus. Abogado.

SITUACIÓN: ANTIGUA "BATERIA MILITAR DE BINIANCOLLA", SANT LLUIS.

POLÍGONO 5-PARCELA 173 (FINCA N°1268) 07052A005001730000JK.

POLÍGONO 5-PARCELA 174 (FINCA N°1704) 07052A005001740000JR.

POLÍGONO 5-PARCELA 175 (FINCA N°1269) 07052A005001750000JD.

POLÍGONO 5-PARCELA 176 (FINCA N°1703) 07052A005001760000JX.

POLÍGONO 5-PARCELA 177 (FINCA N°1702) 07052A005001770000JI.

POLÍGONO 5-PARCELA 178 (07052A005001780000JJ).

POLÍGONO 5-PARCELA 179 (07052A005001790000JE).

PROMOTOR: BATERIA F NUEVE S.L. (B8427772).

INDICE:

0

ANTECEDENTES:

0.1: OFICIO Y PLANO DEL MINISTERIO DE DEFENSA REMITIDO AL MUNICIPIO CON INFORMACIÓN PRECISA DEL ÁMBITO DE ACTUACIÓN.

0.2: PLANO DE REVERSIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA DETALLANDO LAS CONSTRUCCIONES Y DESLINDE DE FINCAS REGISTRALES.

0.3 EXTRACTO DE LAS NNSS Y ADAPTACIÓN AL PTI EN EL ÁMBITO DEL SR EN LO QUE SE REFIERE A LA "BATERIA F-9 BINIANCOLLA".

0.4: FICHA DEL CATÁLOGO DE PROTECCIÓN ARQUITECTÓNICA Y DE LOS BIENES ETNOLÓGICOS MUNICIPALES Y NIVEL DE PROTECCIÓN.

0.5: INFORME TÉCNICO DE LAS CONDICIONES URBANÍSTICAS APLICABLES A LA BATERIA DE BINIANCOLLA EMITIDO POR EL CIM.

0.6. CARTOGRAFÍA CATASTRAL CON LAS CONSULTAS INDIVIDUALES DE LAS FINCAS QUE COMPONEN EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN.

1

MEMORIA DESCRIPTIVA Y JUSTIFICATIVA.

2

ESTUDIOS COMPLEMENTARIOS:

2.1 INFORME HISTÓRICO.

2.2 MEMORIA AGRONÓMICA.

3

DOCUMENTO INICIAL ESTRATÉGICO.

4

NORMAS URBANÍSTICAS.

5

CONDICIONES DE LOS PROYECTOS TÉCNICOS DE DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA.

6

INFORME DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA O ESTUDIO ECONÓMICO-FINANCIERO, GESTIÓN Y PLAN DE ETAPAS.

7

PLANOS:

7.1 PLANO PE00: PLANO DEL ESTADO ACTUAL (E 1/1000 A1 Y E1/2000 A3).

7.2 PLANO PE01: PLANO DE LA PROPUESTA DE ORDENACIÓN (E 1/1000 A1 Y E1/2000 A3).

7.3 PLANO PE02: PLANO DE INSTALACIONES (E 1/1000 A1 Y E1/2000 A3).

7.4 PLANO PE03: PLANO DE PLANTACIONES (E 1/1000 A1 Y E1/2000 A3).

123

¹²³ FAEDO, Nicolás. Plan Especial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua Batería de Biniancolla.

1. Posibles respuestas a las preguntas realizadas

Después del desarrollo de esta tesis se está en condiciones de ensayar algunas respuestas a las preguntas planteadas.

Algunas de estas preguntas se han ido contestando a lo largo de los temas que se han ido exponiendo, otras requieren de un abordaje más específico y conciso.

1) ¿Qué características tienen los principales sistemas de ordenamiento territorial?

Como se explicó en el Capítulo II existen tres tipos de sistemas: centralizados, descentralizados o mixtos que se cruzan, a su vez con la base cultural de la que proceden: los de raíz latina (Italia, Francia y España), los de raíz anglosajona (Inglaterra y EE. UU.) y el germano (Alemania).

Las características de cada uno de ellos han sido desarrolladas en el capítulo correspondiente.

2) ¿Por qué se tomó como referencia el sistema español?

Este sistema es una de las influencias más claras que posee nuestro sistema y se tuvo en cuenta por varias causas.

Primero por la relación que preexistía entre los diferentes actores, tanto técnicos como políticos, con sus pares españoles que facilitó un contacto mutuo y el intercambio de experiencias e ideas que se fraguó en la redacción del POT y de la LOTDS.

Segundo por una realidad cultural que deriva de la historia, tal como señala el Arq. Roberto Villarmarzo, en la contraposición entre el legado de las Leyes de Indias y la influencia del Código Civil napoleónico, y Manuel González Fustegueras cuando señala que *“que es un tema de carácter cultural porque si uno hace un análisis comparado de las leyes de esta naturaleza en América Latina se comprueba que en todos los que son de habla hispana tienen muchos puntos en común”*.

Tercero, por una serie de juego de “contrapesos” de diferentes concepciones intelectuales que se dieron durante la redacción de la LOTDS, razones que también se expresaron en la entrevista al Arq. Roberto Villarmarzo.

3) ¿Qué similitudes y diferencias sustanciales existen entre instrumentos de ordenación territorial que comparten similar denominación en el sistema español y en el uruguayo?

Las similitudes se originan en que la legislación territorial española es en cierta medida, un importante referente tanto para el POT como para la LOTDS.

Este vínculo hace que los conceptos utilizados en ambos casos sean muy similares y los instrumentos de ordenación territorial tengan nombres muy parecidos, si es que no son los mismos.

“La ley de suelos española y la cooperación de la Junta de Andalucía tuvieron mucha influencia en el texto de la ley. Sin embargo, no se trató de una transferencia acrítica sino, por el contrario, una incorporación cuidadosa de los conceptos e instrumentos que funcionan en el contexto de España y que era necesario incorporar a la legislación nacional.

Los programas de actuación integrada/PAI se inspiran de los programas de actuación urbana/PAU españoles, ya presentes en el Plan Montevideo de 1998, aunque se aplican para transformaciones de todo tipo y no exclusivamente para urbanizaciones. El principio y los mecanismos de distribución de cargas y beneficios y la recuperación de los mayores valores son contribuciones relevantes. El énfasis en la actuación y ejecución, así como numerosos detalles de aplicación también lo son”¹²⁴

¹²⁴ GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo. Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ed. “La Ley”, pág.169, 170.

En algunos casos, se utilizan palabras diferentes para conceptos muy similares. En España se hace uso de la palabra “ordenación” mientras que en la legislación uruguaya se utiliza “ordenamiento”, es una diferencia de concepto fundamental.

La ordenación urbana española está centrada en dotar a los diferentes actores territoriales (gobiernos, privados y ciudadanía) de los instrumentos necesarios para ordenar las actividades en el soporte físico concreto, que es el suelo bajo unos principios bien definidos, entre ellos el definido en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, particularmente en su articulado:

“Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.

d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.”¹²⁵

Las definiciones de los instrumentos en sus aspectos conceptuales, así como en el grado descriptivo de los elementos a considerar en cada uno de ellos se explicitan en profundidad alcanzando altos niveles de detalle.

Por otra parte, el ordenamiento territorial uruguayo, desde la perspectiva de nuestra LOTDS, es un sistema de desarrollo territorial. En este caso la ley, no solo define competencias y diseña instrumentos, sino que, además, orienta los objetivos de interés nacional, departamental, regional, local y general que tienen por base principios bien definidos, explicitados en su artículo 5º, entre ellos destaca

“La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.”¹²⁶

Asimismo, es señalable que tiene una mirada generalista que no especifica requisitos documentales específicos para cada tipo de instrumento.

Eso se traduce en resultados como los que señala el Arq. González Fustegueras cuando indica que una diferencia fundamental “es el grado de definición de los planes, en España es mucho más potente que los grados de definición en Uruguay. No es que sea mejor o peor, es que es diferente, de hecho, ahora se está queriendo modificar las normas para dividir el plan en dos tipos de decisiones: las estructurales y las pormenorizadas para aliviar los planes.”

¹²⁵ Boletín Oficial del Estado Nº 261, Sec. I. Pág. 103238.

¹²⁶ Artículo 5º. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

- 4) ¿Por qué se adoptaron determinados instrumentos de ordenamiento territorial y se excluyeron otros?

Se entiende que una posible respuesta a la exclusión de determinados instrumentos se da porque se concibió a la LOTDS de una manera abierta que permite que cada Intendencia pueda crear su propio subsistema y que por lo tanto no se entendía como algo necesario realizar un desglose exhaustivo de instrumentos.

De todas maneras, esto queda en una mera especulación ya que de las entrevistas realizadas no es posible asegurar cuáles fueron realmente las decisiones tomadas en el proceso de elaboración de la ley sobre este tema.

- 5) ¿En el POT y en la LOTDS se adoptaron las especificaciones necesarias que deben regir para la producción de instrumentos de ordenamiento territorial como es el caso de sus modelos españoles?

Como ya se ha indicado durante este trabajo en reiteradas ocasiones no existe en nuestra ley ninguna especificación de cómo se deben redactar los instrumentos. Se presume que el legislador dejó esa tarea a realizar en el futuro, esto se deduce de la última frase de la LOTDS donde indica que *“El poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de un plazo de un año a partir de su vigencia”*. Cosa que realizó, pero solo en temas ambientales y del informe de correspondencia.

Cabe recordar que, de la lectura de cada instrumento, se aprecia que todos tienen sus contenidos, con excepción del Plan Local, que, tal como se indicó en el apartado 3 del capítulo V, deja abierto dos aspectos fundamentales: el ámbito local de aplicación y los contenidos, lo que, seguramente, resulta sorprendente y paradójico a la vista de un urbanista español.

Es de señalar que, al respecto, la ley indica que:

*Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental.*¹²⁷

El único documento existente son las “Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” de agosto de 2014 que, por su propia naturaleza, no poseen ningún carácter vinculante.

- 6) En lo referente a los mecanismos obligatorios de difusión pública de los instrumentos, ¿en la legislación uruguaya la opinión ciudadana es tan vinculante como en la legislación española?

Esta pregunta tiene como objeto principal la eficacia de las reglas establecidas en el sistema de garantías democráticas en la transformación del territorio.

Se entiende que es muy similar, en ambos casos no es vinculante salvo las consecuencias que puedan emanar de las acciones de la posible presentación de recursos en el Tribunal Contencioso Administrativo. Quizá la diferencia radique en los medios y en los apoyos técnicos y en la formación de nuestros magistrados en la materia, no tan desarrollada como en el caso español.

La eficacia de estos métodos es muy variable y está muy conectada con el grado de discrecionalidad que se permite en las normas. Están muy vinculados con la difusión que se dé a los instrumentos. La simple publicación en los medios establecidos en la ley puede hacer que las puestas de manifiesto pasen desapercibidas. Así se cumplen los mecanismos, pero no se acata con la intención explícita en la ley.

¹²⁷ Artículo 17º. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

7) ¿Qué diferencias en el ámbito de las competencias territoriales existen entre ambos sistemas?

Las diferencias son muy variadas, en el caso español las competencias territoriales son potestad de las Comunidades Autónomas, aunque los ayuntamientos tienen la facultad de redactar los instrumentos detallados en este trabajo y lo hacen de acuerdo a sus propias políticas, pero siempre auditados por las CC.AA.

En el caso uruguayo esta competencia es de las intendencias y no son auditadas por ningún organismo superior por el grado de independencia que poseen, lo único que pudiese resultar similar es el informe final no vinculante redactado por el MVOTMA a través de la DINOT. La única figura vinculante es la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) por lo que, en cierta manera, las políticas territoriales departamentales quedan supeditadas a la una perspectiva ambiental nacional, plasmadas en la norma.

Además, tal como señala González Fustegueras en la entrevista realizada una diferencia fundamental que en el sistema español hay tres niveles de gobierno con un quehacer muy importante en la elaboración de normas e instrumentos territoriales, en cambio, en el uruguayo hay solo dos, porque los municipios carecen de estas funciones.

8) ¿Las normas uruguayas son normas “marco” o son taxativas en comparación con sus referentes españoles?

La LODTS son normas muy específicas en cuanto a principios, derechos, deberes territoriales y definición de conceptos, pero, por otra parte, poseen un fuerte sesgo orientativo y abarcativo, siendo inespecíficas en otros temas, como el ya citado caso de la manera en que se debe realizar redacción de los instrumentos. Estas características la asemejan más a unas normas marco de carácter orientativo.

9) ¿La calidad de los instrumentos de ordenación territorial de nuestro país, influenciados en la estrategia de planificación española, aportan los resultados esperados?

De acuerdo con los ejemplos presentados, se deduce que, a medida que transcurre el tiempo y se va adquiriendo mayores experiencias y conocimientos técnicos, los instrumentos redactados son cada vez más ricos en sus contenidos y más específicos en sus cometidos. Además, a diferencia de los instrumentos españoles, de los uruguayos se espera que orienten la manera en que se desarrollarán los diferentes territorios y no tanto que cumplan con determinaciones estrictas.

10) ¿Cómo se ejecutan las políticas públicas referidas al territorio?

En líneas generales, en los ejemplos presentados, se cumple con las líneas generales de la ley y con los procesos de participación. Hasta la fecha se desconoce que haya habido ningún fallo en contra de la redacción de ningún instrumento a pesar de las objeciones que se produjeron en algunos casos. Se desconoce si esto es debido a que todos los instrumentos redactados son correctos de acuerdo con la legislación vigente o que el contralor jurídico carece del conocimiento y experiencia necesarios para laudar recursos de manera adecuada.

11) ¿Qué grado de discrecionalidad o arbitrariedad se comprueba?

En el caso español la discrecionalidad está más regulada y reglamentada en el caso uruguayo. Esto permite márgenes diferenciados para que surjan casos de tomas de decisiones arbitrarias, siendo muchos menores en el caso de España.

De todas maneras, lo más importante en este tema, es que, cuando las decisiones de los procesos de ordenación del suelo están ajustadas a las normas de divulgación y participación establecidas previstas y toman las inquietudes e iniciativas de la ciudadanía, son decisiones discrecionales legítimas y democráticas; de lo contrario, aunque respeten los procesos legalmente pautados, si no

escuchan, responden y asumen lo que la población expresa por estos mecanismos, se trata de pura simulación de decisiones arbitrarias.

12) ¿Qué efectos produce en nuestro territorio la aplicación de los instrumentos de planificación y de ordenación?

Los efectos son diversos y a veces contradictorios.

En algunos casos, cuando han sido respetados, ha servido para cumplir su función de ordenadores del territorio y sentar las bases a una forma más efectiva de desarrollo sostenible, teniendo una incidencia real en el territorio. En otros casos, cuando se ha ignorado las disposiciones incluidas en su redacción se han producido arbitrariedades notorias, como, por ejemplo, el trazado del tren analizado en el capítulo 10 con relación al POT y las DDOTDS montevideanas.

13) ¿Son flexibles a la hora de encarar nuevos retos?

Una cualidad de la redacción de la LOTDS, el POT y las DDOTS es que son normas muy genéricas al determinar cómo se deben redactar los instrumentos, esto las hacen muy flexibles en el momento de su aplicación.

Esta característica se transforma en una cualidad cuando los agentes partícipes en la redacción de planes, programas y proyectos poseen el adecuado conocimiento técnico de las materias territoriales y la suficiente libertad para su ejercicio, ya que pueden desarrollar instrumentos de ordenación territorial más adecuados a los objetivos perseguidos.

14) ¿Es posible desarrollar nuevas funcionalidades e instrumentos con el fin de crecer desde el punto de vista disciplinar, a medida que aparecen nuevas necesidades?

Se entiende que la LOTDS es una ley abierta a otros instrumentos no especificados en la misma, de acuerdo con su artículo 8º (Tipos de Instrumentos) de la LOTDS, donde establece que

“Los instrumentos de planificación referidos son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de las actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye”¹²⁸

En base a esto, se entiende que, por ejemplo, los instrumentos detallados en el POT (entre ellos los Proyectos Urbanos de Detalle) son vigentes y aplicables, y, si las administraciones departamentales incluyen nuevos instrumentos en su normativa, los mismos se encontrarían amparados por este artículo.

Por lo tanto, se considera plausible desarrollar nuevas funcionalidades e instrumentos de ordenamiento territorial.

En base a estas respuestas, se puede contestar a la pregunta general planteada al comienzo de la tesis:

¿Existe un sistema de ordenamiento territorial de características propias en nuestro país y, en particular, su aplicación en Montevideo, después de su génesis bajo influencia española y de las décadas de desarrollo transcurridas¹²⁹?

¹²⁸ Artículo 8º. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Publicada en el Diario Oficial el 30 de junio de 2008, nº 27515.

¹²⁹ Partiendo de la aprobación del POT en 1998.

La respuesta es afirmativa y sus razones se desarrollan a manera de conclusión.

Preguntas	Ubicación de respuestas
	Capítulos / Apartados
1) ¿Qué características tienen los principales sistemas de ordenamiento territorial?	II / 1, 2, 3, 4, 5, 6.
2) ¿Por qué se tomó como referencia el sistema español?	I / 1. IV / 1, 6. VIII / 4. VII
3) ¿Qué similitudes y diferencias sustanciales existen entre instrumentos de ordenación territorial que comparten similar denominación en el sistema español y en el uruguayo?	IV / 4. V. VII
4) ¿Por qué se adoptaron determinados instrumentos de ordenamiento territorial y se excluyeron otros?	IV, 6. VII
5) ¿En el POT y en la LOTDS se adoptaron las especificaciones necesarias que deben regir para la producción de instrumentos de ordenamiento territorial como es el caso de sus modelos españoles?	V
6) En lo referente a los mecanismos obligatorios de difusión pública de los instrumentos, ¿en la legislación uruguaya la opinión ciudadana es tan vinculante como en la legislación española?	VI
7) ¿Qué diferencias en el ámbito de las competencias territoriales existen entre ambos sistemas?	II / 6. IV / 6,7. VII
8) ¿Las normas uruguayas son normas “marco” o son taxativas en comparación con sus referentes españoles?	III . IV / 6
9) ¿La calidad de los instrumentos de ordenación territorial de nuestro país, influenciados en la estrategia de planificación española, aportan los resultados esperados?	VIII / 1, 2, 5, 6. VII
10) ¿Cómo se ejecutan las políticas públicas referidas al territorio?	VI. VIII
11) ¿Qué grado de discrecionalidad o arbitrariedad se comprueba?	VII. VIII / 5, 6
12) ¿Qué efectos produce en nuestro territorio la aplicación de los instrumentos de planificación y de ordenación?	VI / 6, VIII / 1
13) ¿Son flexibles a la hora de encarar nuevos retos?	IV 6, 7. VIII / 1
14) ¿Es posible desarrollar nuevas funcionalidades e instrumentos con el fin de crecer desde el punto de vista disciplinar, a medida que aparecen nuevas necesidades?	IV / 6. VIII / 1, 2

2. Lecciones aprendidas y desafíos para el futuro

En todas las décadas que ha estado vigente el Plan Montevideo, con sus virtudes y sus deficiencias, ha demostrado ser una herramienta de ordenación eficaz para el Departamento. Se ha convertido en un Plan Local que ha ido mutando de acuerdo con varios factores: a las necesidades detectadas en el territorio, a la entrada en vigencia de la LOTDS y de las DDOTDS, así como a la redacción de Planes Parciales, Proyectos Urbanos de Detalle, Normas Complementarias y otros instrumentos. Por el hecho de ser una norma uruguaya y no española es que se pudo llevar a cabo estas transformaciones paulatinas, sin necesidad de redactar un nuevo Plan Local que lo sustituyese, esto demuestra el grado de flexibilidad y adaptabilidad que tiene esta normativa territorial, que no es en absoluto taxativa.

De acuerdo con el tema de esta tesis hay que observar que la influencia española se aprecia en el tipo de instrumentos que el POT tiene determinados en su texto, todos con una definición muy similar a la normativa española, incluso los Planes Especiales y Proyectos Urbanos de Detalle, que luego fueron obviados en la LOTDS.

En cuanto a nuestra ley, como ya se ha expresado, crea un sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del que el país carecía. Da un impulso de la capacidad planificadora, sobre todo si se tiene en cuenta que adquiere rango constitucional a través del artículo 47º de nuestra Carta Magna. Por este artículo, se convierte en un concepto de interés general para el país y condiciona a este interés el ejercicio del derecho de propiedad privada del suelo.

Esto constituye un valor muy importante y es un paso de gigantes con respecto a lo que hasta ese momento se estaba manejando en la materia. La Ley establece las bases de la acción pública y privada sobre el suelo.

Del corpus normativo español se toman los principales conceptos teóricos y los más destacados instrumentos de ordenación y gestión del suelo, así como las bases para las definiciones sobre la categorización de estos.

En el sistema de ordenamiento de ese país estos instrumentos son muy definidos y su función es muy específica, es una forma de garantizar una adecuada elaboración profesional de los mismos y el respeto a los principios legales vigentes.

En el sistema uruguayo son definidos pero inespecíficos. Los instrumentos que nuestra ley dispuso se han utilizado con diversa fortuna y calidad, en el transcurso del tiempo transcurrido se ha ido constatando que los equipos técnicos fueron adquiriendo mayor experiencia y conocimiento de la materia, aunque aún queda camino por recorrer.

Requieren, para alcanzar la calidad adecuada, que exista un alto grado de transversalidad entre los diferentes organismos públicos y privados, así como entre las distintas profesiones que convergen en el ordenamiento territorial desde su especialidad. Esta exigencia de vínculos fluidos impone, en cierta medida, la necesaria reformulación de las estructuras estatales verticalistas e incluso las sociales del país, así como los conceptos compartimentales de las disciplinas técnicas.

Nuestra ley es una ley abierta y metodológicamente poco específica en lo que refiere a procedimientos. Esto hace que, al igual que el POT, posea una flexibilidad que puede resultar efectiva y beneficiosa en el modo de abordar las diferentes problemáticas de la materia, abriendo la posibilidad de tener nuevos enfoques en la búsqueda de soluciones adecuadas y esta tarea es de las intendencias del país. Por estas razones se sostiene que, al no existir estipulaciones de cómo redactar los documentos de los planes, proyectos o programas, la garantía de la calidad de los resultados pasa, principalmente, por una buena formación técnica y ética de los profesionales actuantes.

A diferencia de las leyes españolas la uruguaya es una ley orientadora sobre el modo de ordenar el territorio. Por su redacción se trata de una ley marco y su naturaleza cumple más una función guía que una preceptiva. Ni siquiera posee artículos realmente punitivos por el incumplimiento de las

normas que establece ni se han promulgado leyes complementarias que reglamenten aspectos sustanciales como, por ejemplo, una lista de documentos necesarios para cada instrumento.

Es en estos aspectos donde la influencia española pierde sustancia, ya que la tendencia a la especificidad de cada instrumento se diluye y se pierde cierto rigor.

En Montevideo, desde que entró en vigencia la LOTDS, se han ido aprobando planes, proyectos y programas territoriales que se enfocan en tratar los problemas del territorio, sobre todo los vinculados a los déficits habitacionales, las infraestructuras, los equipamientos y los espacios públicos, así como en la determinación de las diferentes categorías de suelo con sus respectivas disposiciones y parámetros. Muchos de estos instrumentos han carecido de las correspondientes fuentes de financiamiento para su ejecución plena, de una programación clara en la generación de nuevos ingresos o de los procedimientos para aplicarlos.

Es posible que el déficit en la aplicación de estas herramientas obedezca a que aún existe una inercia donde se ve a los procesos urbanizadores con una mentalidad anquilosada en las viejas concepciones con las que, en gran medida se rige el país, apologéticas del mercado, típicas de la teoría clásica, basadas en que las obras y servicios públicos sobre el territorio se consideran más como un gasto que debe hacer la Administración Pública y no como lo que realmente son: un servicio, tanto público como privado. Otra causa posible, es cierto temor o ignorancia basado en la falta de conocimiento y de costumbre por parte de los actores políticos, económicos, sociales y administrativos de cómo y para qué aplicarlas.

El éxito o fracaso de la aplicación de los diferentes instrumentos territoriales reside en la capacidad de superar estas concepciones ideológicas decimonónicas sobre la "sacrosanta" propiedad privada del suelo y las limitaciones impuestas por entonces a la labor del Estado sobre el mismo y centrarse en los conceptos de interés general, participación ciudadana y desarrollo sostenible.

La ausencia de reglamentación de la legislación, tanto a nivel Estatal como de los diferentes departamentos en cómo ejecutar los instrumentos de ordenación territorial, la debilita y es un síntoma de la falta de profundización en el abordaje e implementación de los instrumentos previstos inicialmente en la ley.

A partir de esta situación, se observa una dificultad en la rigurosa ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los avances realizados en estos temas provienen mayoritariamente de la cada vez mayor formación de los técnicos vinculados a esta materia. Su formación y trabajo en la administración local ha hecho que sea un tema que se esté imponiendo de una manera muy paulatina.

Los canales de financiamiento de las políticas territoriales de la Intendencia se realizan a través del cobro de impuestos o la captura de la plusvalía y rentas del suelo. Por ejemplo, las herramientas a las que se puede recurrir a efecto de llevar adelante procesos de apropiación del suelo existen y están vinculadas a la normativa vigente.

En muchos casos estos aspectos se han vuelto difíciles de llevar a la práctica, ya sea por falta de voluntad política, inoperancia administrativa, incapacidad técnica o desconocimiento ciudadano.

La normativa uruguaya ha estado inspirada en la legislación española. Sin embargo, en este aspecto, nos hemos quedado a mitad de camino al no reglamentar completamente la ley, ya sea por cuestiones constitucionales en cuanto a las competencias departamentales o por falta de capacidad política.

En ese sentido, las actuaciones urbanas se desarrollan bajo un marco conceptual claro sobre el ordenamiento territorial, pero sin ser capaces de captar, con la suficiente eficacia y eficiencia, las externalidades positivas que sí genera la aplicación reglamentaria española.

Los desafíos para mejorar la calidad de los resultados dependerán (entre otras cosas) de la capacidad para reglamentar los documentos que requiere cada instrumento, continuar formando a técnicos especializados en la disciplina y dotar a las instituciones públicas, sociales y a los agentes

privados de capacidad planificadora, gestora y auditora en la planificación territorial. Todo ello depende del grado de compromiso y conciencia de estos actores y de la ciudadanía en general sobre la relevancia que el ordenamiento territorial tiene para el futuro del país.

Es recomendable que, tanto el Poder Ejecutivo y el Legislativo, como las intendencias departamentales promovieran una reglamentación integral y específica, un cuerpo normativo consolidado, que evite la configuración de asimetrías en la formulación de los instrumentos, de forma de soslayar situaciones actuales donde se observan Planes de un mismo tipo, pero con facturas y contenidos muy disímiles. De la misma manera, se hace perentorio la dotación de los conocimientos técnicos por parte del Poder Judicial para llevar adelante, de manera adecuada, su labor jurídica en este campo.

En los instrumentos, los aspectos económicos y financieros son los que se encuentran menos desarrollados y extendidos. La inclusión de especialistas en estas materias en los equipos multidisciplinarios redactores es más bien escasa.

De concretarse estos aspectos, habilitaría un tratamiento equitativo en los instrumentos respecto requisitos de los contenidos y su gestión, así como la delimitación de los mecanismos de transferencia de suelos a dominio público.

Adicionalmente, permitiría que las Intendencias gestionaran los derechos que la ley les otorga sobre los suelos y espacios de uso público, lo que posibilita un nuevo canal de financiamiento derivados del estudio de las plusvalías.

El desarrollo de una disciplina urbanística se convierte en un tema determinante. De nada sirve programar y ordenar el territorio si no se lo controla. El hecho de que determinadas intendencias hayan empezado a trabajar en el tema, entre ellas la de Montevideo, es una muestra de que, de a poco, el ordenamiento territorial del país se va desarrollando en sus aspectos fundamentales.

Finalmente, si se promueve y difunde la participación pública de manera amplia será posible consolidar una nueva cultura ciudadana en relación a los derechos y obligaciones vinculados al ordenamiento territorial.

Lo que no cabe duda es que la adopción del modelo español en la redacción de nuestra ley fue una decisión que marcó un camino. Este camino, a más de diez años de transitado, nos revela tanto carencias como aciertos que van definiendo un carácter que se transforma, paulatinamente, en algo nuevo y propio que se va diferenciando de las influencias que permitieron su nacimiento.

Los procedimientos técnicos que se van elaborando en nuestro territorio se sofistican a medida que el tiempo pasa y se va adquiriendo más experiencia, más allá de las variables naturales que dependen de nuestras necesidades como ciudadanos y de las voluntades políticas, sociales, culturales y económicas.

El ordenamiento territorial en Uruguay constituye una disciplina en proceso de consolidación que se fortalece a través de la profundización de su práctica, más que en el conocimiento y atención de las leyes y normas aprobadas.

El desafío en el mediano plazo será identificar los mecanismos y canales que habiliten la profundización del ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible del país en clave de compromiso y participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

ESTADO URUGUAYO. Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 18/06/2008. Diario Oficial. 30 de junio de 2008, nº 27515.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Montevideo. Decreto Departamental Nro. 28.242, 16/09/1998.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Universidad de la República. Junta de Andalucía. Avance. Revisión del Plan de Montevideo. Documento para la discusión. 2009.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. INTENDENCIA DE MONTEVIDEO División de Planificación Territorial de la Intendencia de Montevideo, Unidad del POT. Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Montevideo (DDOTDS) 2013.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Licitación abreviada de la Intendencia de Montevideo Nº 362/2010.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Resumen de avance hacia el Plan Integral Casavalle – Casavalle también es Montevideo.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación, División de Planificación Territorial, Unidad del Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración de Casavalle.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. Departamento de Planificación. División de Planificación Territorial. “Casavalle. Plan Parcial de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle”. Manosanta Desarrollo Editorial.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. División de Planificación Territorial. Plan Parcial del Arroyo Pantanoso.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO. UNIDAD DEL POT de la División de Planificación Territorial del Departamento de Planificación. Estructuración APT 32. 2017

IGLESIAS, M^a José, Huber, M^a Inés y otros. APT3 “Entorno de Ruta 5 y Anillo Colector Perimetral Vial” (parte B) Programa de Actuación Integrada – Melilla Oeste / UA1.

MVOTMA, DINOT, “Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible”, agosto, 2014.

ESTADO ESPAÑOL. Constitución española de 1978.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS. Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio.

ESTADO ESPAÑOL. Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Boletín Oficial del Estado Nº 261.

ESTADO ESPAÑOL. Boletín Oficial del Estado (BOE) de 8 de septiembre de 2010, nº 218.

ESTADO ESPAÑOL. Sentencia del Tribunal Supremo de España de 18 de marzo de 1992 citada por Javier delgado Barrio en “El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico”.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ILLES BALEARS. *Bulletí Oficial de Illes Balears (BOIB)* el 29 de marzo de 2014, nº 43.

CÓDIGO DE URBANISMO DE ILLES BALEARS. Ed. La Ley. Grupo Wolters Kluwer.

CONSELL INSULAR DE MENORCA. Departament d'Ordenació del Territori. Pla Territorial Insular de Menorca.

PARCERISA, Arq. Josep. Ajuntament de Maó. Plá General de Ordenació Urbana de Maó.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUNYA. Ley de Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Catalunya, *Boletín Oficial del Estado (BOE)* de 8 de septiembre de 2010.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUNYA. Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. *Proyectos de Urbanización. Comunidad Autónoma de Cataluña. BOE nº 218, de 8 de septiembre de 2010*

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM)*, núm. 177 de 27 de Julio de 2001 y *BOE* núm. 245 de 12 de octubre de 2001.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA)* núm. 154, de 31 de diciembre de 2002.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. *Boletín Oficial del País Vasco (BOPV)* núm. 138, de 20 de julio de 2006.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo. Comunidad Autónoma del País Vasco. *BOE* Núm. 266 viernes 4 de noviembre de 2011.

COMUNIDAD DE ASTURIAS. Ley 1/2001 de Patrimonio Cultural de Asturias.

AYUNTAMIENTO DE NÍJAR. Área de Fomento. Plan Parcial de Ordenación Ampliación Sector I-7. Texto refundido. Marzo 2013.

FAEDO, Nicolás. Plan Especial de Protección del Paisaje y Mejora del Medio Rural para la Antigua Batería de Biniancolla.

ONU. “Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”. <http://www.uruguaysustentable.uy/ferrocarril-upm/>

ONU HABITAT “Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe”. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

CEPAL, 2007, Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

GOROSITO, Ricardo y LIGRONE, Pablo. Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ed. “La Ley”.

Varios autores, “Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” Documento de Trabajo, Intendencia de Montevideo – Junta de Andalucía, julio de 2010.

GOROSITO, Ricardo, LIGRONE, Pablo, SÁNCHEZ, Astrid, “Ficha nº 3. Instrumentos. Leyes 18.308 y 18.367”, Equipo Bastides, 2009.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José M^a, “Urbanismos Comparados” en Revista “Ciudad y territorio. Estudios Territoriales” nº XXXIII, Ministerio de Fomento de España 2001.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, Florian MICHALLIK, Domenico D'ORSOGNA, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 267, Madrid, julio-agosto 2011.

SPRECHMANN, Thomas; CAPANDEGUY, Diego; AGUIAR, César. La ciudad celeste. Taller Sprechmann, FARQ, UdelaR, Fundación Colonia del Sacramento.

COURIEL, J. (2010). De cercanías a lejanías (Trilce). Montevideo.

UNIDAD DEL POT de la División de Planificación Territorial del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo. Cronología de los diferentes Instrumentos Especiales elaborados. 2017.

MELÓN MUÑOZ, Alfonso y otros. Memento Práctico Francis Lefebvre. Urbanismo. 2007. Ed. Francis Lefebvre.

BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Manuel. "La ordenación del territorio en España", Junta de Andalucía. Universidad de Sevilla. 2006.

DELGADO BARRIO, Javier. "El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico". Cuadernos Civitas.

ORO-PULIDO Y LÓPEZ, Mariano. "El control del Planeamiento Urbanístico". "La Administración al día", Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Gobierno de España.

<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1100006>.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, "Arbitrariedad y discrecionalidad", Ed. Civitas.

DELGADO BARRIO, Javier. "El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico". Cuadernos Civitas.

CONSORCIO CASAVALLE, integrado por CSI Ingenieros S.A., Equipos Mori y Arq. Federico Bervejillo.

VILANOVA, Josep Maria et al. (2000) "Planes locales y planes especiales" en "Planeamiento y sostenibilidad". 2000.

RUEDA, Salvador. "Periurbanización y complejidad en los sistemas urbanos", 1996.

LÓPEZ Corduente, Aurora. "@22 Barcelona. El distrito de la innovación". Ayuntamiento de Barcelona.

SABATÉ, Joaquín. "Los retos del proyecto urbano (PE Diagonal-Poble Nou y Bcn 22@)". Presentación.